



Вячеслав Всеволодович Росинский

Выпускник Свердловского юридического института. Прошел путь от стажера следователя прокуратуры в Иркутской области до первого заместителя Прокурора Москвы. Государственный советник юстиции 3-го класса, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук. Награжден именным оружием, знаками «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» и «За верность закону».



КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ

В.В. РОСИНСКИЙ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВООЩИТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



В.В. РОСИНСКИЙ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
П Р А В О З А Щ И Т Н О Й
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



МОСКВА • АЛЬФА-М • 2010

УДК 342.56
ББК 67.72
Р75

Росинский В.В.

Р75 Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В.В. Росинский. — М. : Альфа-М, 2010. — 224 с.

ISBN 978-5-98281-219-3

Раскрываются проблемы защиты прокуратурой РФ конституционных прав и свобод человека и гражданина. Исследуются место прокуратуры РФ в системе государственной правозащитной деятельности, формы и методы этой деятельности.

Для специалистов и научных работников в области конституционного права, судей, прокуроров, следователей, преподавателей юридических вузов и факультетов.

УДК 342.56
ББК 67.72

ISBN 978-5-98281-219-3

© Росинский В.В., 2010
© «Альфа-М». Оформление, 2010

ВВЕДЕНИЕ

Прокуратура Российской Федерации, занимающая значительное место как в российской правоохранительной системе, так и в системе государственных органов Российской Федерации, не может остаться в стороне от правовой и судебной реформ. О том, что прокуратура России находится «на острие» судебной и правовой реформ, свидетельствует неоднократное реформирование данного института – в 1992, 1995, 1999 гг., что привело к значительным изменениям системы функций прокуратуры, содержания и предмета прокурорского надзора и преобразованиям ее организационной структуры. Наконец, создание в 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации ознаменовало как модификацию структуры данного государственного органа, так и изменение направлений ее деятельности. Столь существенная трансформация прокуратуры требует осмысления с позиций конституционного права, в частности с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации.

Правовое государство немислимо без полного признания прав человека и становления эффективной системы гарантий их защиты. Содержание и смысл взаимоотношений индивида и государства определяются не только объемом конституционных прав и свобод, но и уровнем их обеспечения и защиты. Поэтому одной из основных проблем современного конституционализма является совершенствование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, а также отдельных ее элементов. Безусловно, значительное место в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина занимает судебная защита, тем не менее государственная защита прав граждан включает в себя функционирование и внесудебного право-

защитного механизма, в котором существенную роль играет прокуратура Российской Федерации. Ежегодно в органы прокуратуры Российской Федерации с жалобами обращается около 2 млн граждан и в каждом десятом случае по ним принимаются меры прокурорского реагирования. В прокуратуру г. Москвы в 2009 г. поступило более 130 тыс. обращений. Из них удовлетворенными оказались 13,3 %. Таким образом, развитие конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина предполагает совершенствование правозащитной деятельности составных элементов данной системы, в том числе российской прокуратуры.

По мере построения в России социального и правового государства защите конституционных прав граждан от противоправных действий или бездействия должностных лиц органов государственной власти должно уделяться все большее значение. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, в частности, указывает, что «правозащитная функция прокуратуры... должна стать системообразующей, поскольку главной задачей любой отрасли прокурорского надзора является защита прав и свобод человека»¹.

Возрастание значения правозащитной функции прокуратуры в последнее время требует осмысления, анализа и научного обоснования форм и методов ее осуществления. Особого внимания требует исследование конституционно-правовых основ реализации данного направления деятельности прокуратуры. В связи с этим анализ причин, препятствующих эффективной реализации потенциала прокуратуры в деле защиты конституционных прав и свобод граждан, будет способствовать созданию необходимых предпосылок к более рациональному осуществлению прокуратурой правозащитной функции.

¹ См.: *Чайка Ю.Я.* Развитие органов прокуратуры : выступление на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стенограмма заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 2006 г.

Проблемы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, осуществляемой различными государственными институтами, в том числе прокуратурой Российской Федерации, в отечественной юридической науке разрабатываются с начала 1990-х гг.

Значительный вклад в понимание важности обеспечения государственных гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина внесли такие авторы фундаментальных теоретико-правовых и конституционно-правовых исследований, как С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, А.А. Белкин, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, В.А. Карташкин, В.Т. Кабышев, Е.А. Лукашева, О.Э. Лейст, Г.В. Мальцев, М.В. Мархгейм, Т.Д. Матвеева, Н.И. Матузов, В.А. Ржевский, Ф.М. Рудинский, И.Е. Фарбер, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, и другие ученые.

Важнейшие аспекты прокурорского надзора, в частности надзора за соблюдением конституционных прав человека и гражданина, освещали в своих работах В.И. Басков, С.Г. Березовская, В.Г. Бессарабов, Л.Д. Бойков, В.М. Горшенев, С.И. Гусев, В.З. Гушин, М.Н. Даев, И.М. Егоров, И.И. Карпец, В.В. Клочков, Ю.И. Скуратов, Ю.В. Корневский, И.Б. Михайловская, Л.А. Николаева, И.Л. Петрухин, В.М. Савицкий, А.Я. Сухарев, М.С. Шалумов, В.Б. Ястребов, а также другие отечественные правоведы.

В то же время конституционно-правовые аспекты деятельности прокуратуры в сфере защиты прав граждан недостаточно исследованы в российской науке конституционного права. Исключение составляют монографии Н.В. Мельникова «Прокурорская власть и личность: правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России», а также В.Г. Бессарабова и К.А. Кашаева «Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина».

Однако правозащитная функция прокуратуры рассматривалась либо в связи с прикладными исследованиями, либо как од-

но из многих направлений деятельности прокуратуры наряду с другими ее функциями — осуществлением надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, уголовного преследования, координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и др. В целом конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека в Российской Федерации в полной мере проанализированы не были.

В связи с этим весьма актуальным является исследование на конституционно-правовом уровне места прокуратуры Российской Федерации в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, что позволит выработать предложения относительно повышения эффективности правозащитной деятельности ее органов.

Анализ современного состояния законодательства о прокуратуре Российской Федерации и исследования доктринальных источников позволяют сделать вывод о том, что защита прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной функцией прокуратуры наряду с функциями надзора за соблюдением Конституции и законов; уголовного преследования; поддержания государственного обвинения в судебном разбирательстве и участия прокурора в суде. Она охватывает не только надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и правозащитную практику иных видов деятельности органов и учреждений прокуратуры. Результатами осуществления данной функции являются не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и создание условий, предупреждающих их нарушение, но и обеспечение соответствия деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций конституционным стандартам в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Развитие законодательства о прокуратуре Российской Федерации свидетельствует о том, что становление полномочий

прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина корреспондирует с неоднократной сменой конституционно-правовых моделей данного государственного института, обусловленной как изменением приоритетов государственного и общественного развития, так и неопределенностью конституционно-правового статуса прокуратуры РФ.

Так, учреждение Следственного комитета при прокуратуре РФ может повлечь в перспективе усиление функции уголовного преследования в системе задач прокуратуры. В настоящее время прокуратура заняла двойственное положение в системе органов государственной власти Российской Федерации, что не способствует эффективному осуществлению ее основных функций. Реформа российской прокуратуры не может осуществляться за счет сокращения иных исторически сложившихся и традиционных для нее функций (в частности, правозащитной) и не должна привести к ее преобразованию в институт, осуществляющий только лишь уголовное преследование. Для преодоления данной тенденции предлагается внести дополнения в ст. 129 Конституции РФ с тем, чтобы закрепить цели, задачи и основные функции прокуратуры.

Исходя из сложившегося в юридической науке понимания конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина как интегративного феномена, объединяющего нормативные (правозащитные нормы и принципы защиты основных прав и свобод человека и гражданина), институциональные (правозащитные органы публичной власти и институты гражданского общества) и функциональные (правозащитная деятельность) элементы, необходимо уточнить, какое место в ней занимает прокуратура Российской Федерации. Российская прокуратура как система государственных органов является одним из институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, не относящихся ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти. Прокуратура обеспечивает защиту конституционных прав и свобод

человека и гражданина посредством особого вида государственной деятельности — надзора от имени государства за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Рассмотрение взаимодействия прокуратуры России с иными механизмами государственной защиты прав и свобод человека и гражданина предполагает, что защита конституционных прав и свобод органами прокуратуры имеет ряд преимуществ по сравнению с иными государственными правозащитными механизмами, поскольку реализуется инициативно при наличии информации о нарушении конституционных прав и свобод во всех сферах государственной и общественной жизни, урегулированных законом, вне жестких процессуальных форм, что существенно упрощает взаимодействие с заявителями и обеспечивает оперативность пресечения нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина и их восстановления.

Анализ положений Конституции РФ, текущего законодательства, а также обобщение практики деятельности органов прокуратуры позволяет выявить наряду с общими, свойственными всей конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, особенные принципы осуществления правозащитной функции прокуратуры — единства и централизации системы органов прокуратуры. Последовательная реализация данных принципов позволяет органам и учреждениям прокуратуры РФ действовать как единый механизм, взаимно дополнять друг друга, обеспечивая достижение суммарного позитивного эффекта в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Организация правозащитной деятельности прокуратуры на основе принципов единства и централизации обеспечивает ее актуальность и оперативность, а также аналитический характер.

Обобщение сложившейся в органах прокуратуры Российской Федерации практики защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина позволяет охарактери-

зовать ее как неспециализированный конституционный надзор — систематическое наблюдение за соответствием правовых актов (как нормативных, так и индивидуальных) государственных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений и организаций Конституции РФ, обнаружение неконституционных актов и последующее обращение к субъекту, принявшему неконституционный акт, с требованием его отмены.

Осуществляемый прокуратурой конституционный надзор, предметом которого являются основные права и свободы человека и гражданина, может быть эффективен как на уровне общих конституционных правоотношений между индивидом и государством, так и в конкретных правоотношениях между гражданином и государственным органом, органом местного самоуправления, администрацией негосударственной организации. Данное обстоятельство позволяет выделить его правотворческий (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в нормативных правовых актах) и правоприменительный (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в повседневной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, администраций негосударственных организаций) уровни.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти рассматривается в первую очередь в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации как эффективное направление реализации правозащитной функции. На этом основании представляется возможным дополнить закрепленные в ст. 9 Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1 (в ред. от 02.03.2007) «О прокуратуре Российской Федерации» формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности, наделив ее полномочиями, уже сложившимися в практической деятельности, — правом подготовки правовых заключений на проекты нормативных правовых актов и участия в обсуждении проектов нормативных правовых актов. Предлагается

также распространить полномочие прокуроров участвовать в правотворческой деятельности и на местное самоуправление, дополнительно предоставив им право вносить в органы местного самоуправления предложения об изменении, дополнении, об отмене или о принятии муниципальных нормативных правовых актов.

В результате обобщения и анализа практики осуществления надзора за соблюдением прав и свобод выявлен ряд проблем, негативно сказывающихся на эффективности реализации правозащитной функции прокуратуры:

- ◇ пересечение полномочий прокуратуры с контрольными и надзорными полномочиями органов исполнительной власти. Данное препятствие может быть устранено путем законодательного разграничения надзорных полномочий соответствующих государственных органов в результате осуществления административной реформы с учетом того, что прокурорский надзор предполагает проверку соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти, наделенными полномочиями в сфере контроля и надзора;
- ◇ несовершенство форм и методов взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с правозащитными организациями. Представляется, что правозащитные организации не следует рассматривать исключительно как субъект права на обращение с жалобой, однако взаимодействие прокурора с ними должно строиться с учетом принципа недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора и необходимости развития гражданского общества;
- ◇ неупорядоченность в рассмотрении обращений граждан органами прокуратуры РФ, в том числе жалоб на нарушение основных прав и свобод граждан при совершении следственных действий в связи с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ и установлением в уголовно-процессуальном законодательстве дополнительных гарантий принципа процессуальной самостоятельности следователей;

- ◇ неопределенность правового положения прокуроров в конституционном судопроизводстве, а также в гражданском и арбитражном судопроизводстве по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Прокурор может быть наделен полномочием участвовать в данных видах судопроизводства с заключением о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина положениями нормативного правового акта по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой;
- ◇ отсутствие специальных полномочий прокуроров по обязанности защиты прав граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои интересы (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых).

1 ИНСТИТУТ ПРОКУРАТУРЫ В КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Место прокуратуры Российской Федерации в системе государственной защиты прав и свобод человека и гражданина

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства. Однако многолетний опыт реализации ст. 2 Конституции РФ показал, что существенного положительного изменения обстановки в сфере прав и свобод человека и гражданина не произошло. Они по-прежнему нарушаются представителями власти, вследствие чего у граждан формируется недоверие к государству, отторгаются его инициативы, в том числе изначально направленные на обеспечение прав и свобод граждан. Подобное развитие событий отдаляет Российскую Федерацию от качества правового государства и ослабляет его; мешает людям осознать себя значимыми фигурами гражданского общества и отстаивать свои законные интересы; создает угрозу серьезного противостояния государства и его граждан. Во избежание этого требуются дополнительные аргументы, опираясь на которые, можно повысить корреляцию интересов человека (общества) и государства, укрепить конституционные правозащитные механизмы, возво-

дящие непреодолимые правовые барьеры для властного произвола. Чтобы сформулировать убедительные доводы, необходимо научное осмысление комплекса вопросов, который может быть определен как конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России¹.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, и на достижение в стране состояния их реальной защищенности².

Цель конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина заключается в достижении состояния реальной защищенности всех лиц, находящихся под юрисдикцией России. Достижение этой цели возможно путем решения ряда задач, в первую очередь таких, как:

- ◇ создание в стране единого правозащитного пространства на основе конституционных принципов и с учетом известных международных стандартов;
- ◇ упорядочение сложившихся, учреждение и стимулирование создания необходимых правозащитных органов и организаций;
- ◇ повышение эффективности правозащитных процедур, рассчитанных на защиту конституционных прав и свобод различных групп и категорий лиц, в том числе посредством привлечения к конституционной ответственности.

Будучи интегративным феноменом, конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина получает качественную определенность через функциональное

¹ См. подробнее: *Мархгейм М.В.* Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Ростов н/Д, 2005. С. 8.

² См.: Там же. С. 12.

единство своих элементов. К основным элементам данной системы относятся:

- ◇ правозащитные нормы;
- ◇ основные принципы защиты прав и свобод человека и гражданина;
- ◇ субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность;
- ◇ правозащитная деятельность.

Основные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина отличает конституционная обусловленность, законодательное развитие согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ).

Параметры данной системы обусловлены прежде всего конституционными нормами, посредством которых нашли выражение сложившиеся правозащитные идеи, а также средства, методы и приемы защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны различно мотивированных субъектов неодинаковой правовой природы. Ими установлены как потенциально возможные (диспозитивные), так и обязательные (императивные) правила поведения участников правозащитных отношений.

Характеризуя конституционные правозащитные нормы, можно выделить их исходные и производные разновидности. Так, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, гарантирующая государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, выступает исходной по отношению к ч. 1 ст. 46, указывающей на такой вид государственной защиты, как судебная. В то же время все конституционные правозащитные нормы являются исходными для иных таких норм.

Конституция РФ предусматривает правозащитные нормы общего и исключительного характера. Первые из них действуют на всей территории страны и не ограничены во времени, вторые – действуют в условиях особых режимов военного и чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 55, ст. 56), вводимых в соответствии с федеральными конституционными законами.

Сущностные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина — это, во-первых, принципы ее организации и функционирования, способствующие раскрытию специфики того или иного правового феномена. Их основу составляют мировоззренческая позиция, закономерность, выявленная практикой, или умозрительное положение как плод научной мысли. Принципы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина выполняют задачу основных направляющих векторов правового воздействия¹ и соотносимы с принципами правового статуса личности, которые отражают коренные отношения между государством и человеком в связи с его местом в обществе². Такой вывод позволяет сделать анализ Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950)³. Заявленная как конвенция о защите прав человека, она включает в себя положения об уважении, признании, обеспечении, осуществлении, охране прав и свобод человека, которые не могут не основываться на принципах правового статуса человека.

Анализ международных правовых актов, а также внутреннего законодательства Российской Федерации, в первую очередь Конституции РФ, позволяет выделить следующие принципы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина:

- ◇ *принцип равенства всех перед законом и судом*, предполагающий, что при защите прав и свобод человека применяется равный правовой масштаб к фактически неравным людям;
- ◇ *принцип неотчуждаемости* прав и свобод человека, опосредованный естественным, а не волеустановленным характером прав человека; права личности — это не льготы и привилегии, предоставляемые государством, а ее атрибут, что формирует рамки правозащитной деятельности государства;

¹ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 166.

² См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 58.

³ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

- ◇ *принцип непосредственного действия* прав и свобод человека, исключающий разрешительный характер прав и свобод человека и особый порядок введения их в действие, что влияет на механизм защиты прав и свобод человека;
- ◇ *принцип недопустимости произвольного ограничения* прав и свобод человека, означающий, что любое ограничение прав и свобод человека не дискреционно, а обуславливается правом и законом, что оказывает влияние на процесс защиты прав и свобод человека;
- ◇ *принцип недопустимости дискриминации по любым основаниям* при осуществлении защиты прав и свобод человека – по полу, возрасту, расовой, национальной или этнической, религиозной принадлежности, языку, социальному происхождению, имущественному положению и т.п.;
- ◇ *принцип гарантированности*, выражающийся в совокупности условий, средств и факторов, позитивно влияющих на защиту прав и свобод человека;
- ◇ *принцип защищаемости*, проявляющийся в судебном, административном порядке, посредством самозащиты.

Перечисленные принципы, составляя нормативную первооснову концепции защиты прав и свобод человека, сами защищаются государственным принуждением, имея, как правило, форму конституционных императивов.

Отметим, что данные принципы являются общими для всей конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина и применимы для защиты прав и свобод человека любого видового ряда – личных, политических, экономических, социальных, культурных – на всей территории страны по единым стандартам, выверенным опытом мирового сообщества и конституционно оформленным. В связи с этим считаем методологически некорректным игнорировать одни принципы или устанавливать предпочтения для других. Только в своей системной совокупности основополагающие начала концепции защиты прав и свобод человека проявятся в искомом для правовой государственности качестве.

Во-вторых, элементом конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина являются субъекты, уполномоченные защищать конституционные права и свободы. Анализ текста Конституции Российской Федерации позволил выявить и систематизировать названных в ней участников правозащитных отношений, показав их значительное разнообразие. Компоновку конституционного множества правозащитных субъектов можно провести по нескольким основаниям. Например, можно выделить группы социальных и организационных правозащитных субъектов. У каждой из названных групп есть свои разновидности: социальные правозащитные субъекты могут иметь индивидуальное качество и коллективное, организационные – публичное и общественное¹.

Организационные субъекты конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России включают публичный (выделенный в связи с отношением к власти) и общественный виды. Организационные публичные субъекты исследуемой системы, как следует из Конституции РФ, имеют свои уровни и разновидности. Так, на государственный уровень субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина указывают, например, ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ; на уровень субъектов РФ – п. «б» ч. 1 ст. 72; на муниципальный уровень – ст. 18; на межгосударственный – ч. 3 ст. 46, ст. 79 Конституции РФ. Виды публичных субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина России, как это следует, например, из ст. 18, ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, представлены органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

1. *Президент России* является одной из центральных фигур в системе государственной защиты на федеральном уровне. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации выступает гарантом Конституции РФ,

¹ См.: *Маркгейм М.В.* Указ. соч. С. 16.

прав и свобод человека и гражданина. Вступая в должность, он обязуется их уважать и охранять. Участие главы государства в защите конституционных прав и свобод граждан заключается в следующем. Обладая правом законодательной инициативы, Президент РФ может вносить на рассмотрение Государственной Думы проекты федеральных законов, устанавливающих гарантии реализации политических прав, кроме того, он участвует в обсуждении законопроектов. Президент РФ имеет право издавать свои нормативные правовые акты, восполняющие пробелы в правовом регулировании, по вопросам, требующим законодательного решения¹. В соответствии с п. «д» ст. 84 и ст. 107 Конституции РФ Президент РФ может отклонить федеральный закон в течение 14 дней с момента его поступления. Одним из оснований отклонения Президентом РФ федеральных законов выступает нарушение ими конституционных политических прав и свобод граждан. В соответствии со ст. 85 Конституции РФ Президент РФ имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия их Конституции России и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса судом.

При Президенте РФ создан Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека²,

¹ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 11-П от 30.04.96 по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

² Указ Президента Российской Федерации от 06.11.2004 № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 46. Ст. 4511.

цель которого — содействие реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. В компетенцию Совета входят следующие задачи:

- ◇ организация проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту РФ;
 - ◇ содействие координации деятельности правозащитных общественных объединений и их взаимодействию с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
 - ◇ содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту РФ.
2. *Федеральное Собрание* — парламент Российской Федерации также является субъектом конституционной системы защиты прав и свобод граждан. Участие законодательных органов власти в защите политических прав граждан заключается в разработке и принятии законов, устанавливающих гарантии их реализации и защиты. Кроме того, как указывает М.С. Матейкович, законодатели используют и другие формы. В частности, Государственная Дума, осуществляя защиту прав граждан:
- ◇ принимает обращения к должностным лицам, органам государственной власти, в чью компетенцию входит обеспечение реализации и защиты прав;
 - ◇ направляет представителей Палаты для наблюдения за ходом подготовки и проведения региональных и муниципальных выборов;
 - ◇ создает комиссии по проверке информации о нарушениях прав;
 - ◇ принимает заявления, выражающие позицию Государственной Думы по актуальным проблемам реализации избирательных прав¹.

¹ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С. 111.

Представляется, что достаточно эффективным способом участия законодателей в защите прав и свобод граждан может быть организация парламентского расследования¹.

Дополнительными механизмами защиты прав граждан законодательной ветвью власти и Президентом РФ являются институты Уполномоченного по правам человека² и Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Анализ Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» показывает, что Уполномоченный не может самостоятельно восстановить нарушенное право, устранить препятствия к его реализации, принудительно предотвратить нарушение. Основное используемое им средство защиты прав и свобод – обращение в тот государственный орган, к тому должностному лицу, которому доступен необходимый в сложившейся ситуации способ защиты, в том числе в органы прокуратуры Российской Федерации. Так, Уполномоченный по правам человека неоднократно обращался к Генеральному прокурору Российской Федерации в связи с массовыми и грубыми нарушениями прав граждан³.

По мнению Е.А. Лукашевой, парламентская защита прав человека требует совершенствования. Наряду с принятием

¹ Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

² Федеральный конституционный закон от 26.02.97 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.10.2006) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411.

³ См.: Приложение 2 «Важнейшие документы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» к Докладу о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2005 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – <http://ombudsman.gov.ru>; Приложение 3 «Основные документы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» к Докладу о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2006 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – <http://ombudsman.gov.ru>.

законодательства в области прав человека было бы целесообразно устраивать парламентские слушания, посвященные соблюдению прав человека в России, заслушивать ежегодные доклады созданного при Президенте РФ органа по правам человека, обсуждать перспективные планы законодательной деятельности по вопросам прав человека¹.

3. *Правительство Российской Федерации* как орган исполнительной власти следует отнести к системе федеральных органов государственной власти, деятельность которых должна способствовать защите прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ призвано осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан. Как указывает Л.В. Окуньков, для реализации данных полномочий Правительство РФ использует две формы – разработка и принятие целевых федеральных программ и осуществление полномочий, закрепленных в отраслевом законодательстве². К числу последних можно отнести принятие Правительством РФ нормативных актов во исполнение федеральных законов, в определенной степени развивающих их положения, а также создающих дополнительные гарантии реализации и защиты прав. В соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство осуществляет также контроль за соблюдением прав и свобод граждан федеральными министерствами и ведомствами³.

В системе федеральных органов исполнительной власти особо следует выделить защиту конституционных прав и свобод, осуществляемую Министерством юстиции Российской Федерации. Согласно п. 3 Положения о Министерстве

¹ Права человека как фактор стратегии устойчивого развития ; отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2000. С. 44–45.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 805.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478; № 45. Ст. 4376; 2005. № 23. Ст. 2197.

юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313¹, одной из задач данного ведомства является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина. В этих целях Министерство юстиции:

- ◇ проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов;
- ◇ осуществляет государственную регистрацию правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- ◇ ведет контроль за правильностью и своевременностью их опубликования.

По результатам правовой экспертизы заключение об имеющихся в актах нарушениях федерального законодательства направляется в соответствующий орган власти субъекта Федерации. Однако зачастую данные заключения остаются без должного внимания, и тогда органы юстиции вынуждены обращаться в прокуратуру для принятия соответствующих мер. В связи с этим в юридической литературе высказывается мнение о том, что в целях обеспечения приведения нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствие с законодательством Министерству юстиции необходимо предоставить право обращаться в суд с заявлением о признании таких актов незаконными².

4. Суд приобретает ведущее место в системе защиты прав и свобод человека в условиях становления правового государства. Конституция Российской Федерации устанавливает гарантии судебной защиты прав, определяет ее основные принципы, структуру, формы (ст. 18, 46, гл. 7). Как подчеркивает В.П. Кашепов, история развития мировой цивилизации убеждает в том, что из всех возможных правовых методов и средств обеспечения естественных прав и свобод граждан

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

² См., например: *Чайка Ю.А.* Министерство юстиции России: история и современность // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. № 12. С. 12.

наиболее совершенным является судебный порядок. Судебная защита в форме правосудия представляет собой высший уровень юридического обеспечения прав и свобод граждан¹.

Преимущества судебной защиты, позволяющие говорить о ней как о самой эффективной форме защиты прав граждан, обусловлены особенностями построения и функционирования судебной власти². К числу таких особенностей относятся следующие:

- ◇ самостоятельность судов и их независимость от других органов государственной власти;
- ◇ особая процессуальная форма реализации судебной защиты, строго регламентированная законом и построенная на таких принципах судопроизводства, как равенство всех перед законом и судом, гласность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон (ст. 118–123 Конституции РФ);
- ◇ непосредственное восстановление нарушенного права, когда суд, установив нарушение, принимает необходимые меры к его устранению и восстановлению прав путем отмены того или иного нормативного акта, признания действий незаконными, возложения на ответчика соответствующих обязанностей;
- ◇ обязательная сила актов судебной власти, когда вступившие в законную силу постановления судебных органов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации;

¹ См.: Судебная защита прав и свобод граждан : научно-практическое пособие. М., 1998. С. 3.

² В ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» прямо указывается, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

- ◇ решения суда по сравнению с решениями, принимаемыми другими органами власти, имеют окончательный характер, поскольку не подлежат пересмотру какими-либо иными государственными органами;
 - ◇ наличие формализованного механизма исполнения принятых решений, когда процессуальным законодательством, а также законом об исполнительном производстве, о судебных приставах предусматриваются порядок, сроки исполнения решений суда, система органов, осуществляющих исполнение¹.
5. *Прокуратура Российской Федерации* относится к той группе государственных органов, деятельность которых непосредственно направлена на защиту прав человека и гражданина. Прокуратура объективно играет заметную роль в жизни государства и общества. Так, по мнению А.В. Безлепкина, социальное значение прокуратуры состоит в том, что именно прокуратура для многих граждан России является последней и наиболее действенной правозащитной инстанцией, тем государственным органом, куда граждане идут жаловаться на нарушения их прав иными государственными органами². В связи с этим некоторые вопросы ее правового статуса нуждаются в пояснении.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» она осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами воен-

¹ См., например: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (2002), ст. 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

² См.: *Безлепкин А.В.* Конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 5.

ного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций¹. Для осуществления данного вида деятельности прокуратура наделена широким спектром полномочий. К их числу относятся рассмотрение и проверка заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, опротестование противоречащих закону правовых актов, внесение представлений об устранении нарушений закона, предъявление исков в суд.

До настоящего времени концептуально не определено место прокуратуры в конституционной системе разделения властей. В Конституции Российской Федерации система прокурорских органов рассматривается с позиции организации прокурорской деятельности. Поэтому при изучении этих вопросов, как правило, обращаются к самостоятельной дисциплине — «Курсу прокурорского надзора», в силу чего конституционный аспект в правовой теории остается неразработанным, что, безусловно, повлияло на конституционное закрепление деятельности органов прокуратуры. Так, в Конституции РФ лишь указывается на единую централизованную систему прокуратуры и порядок назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, а также иных прокуроров (ст. 129). Эта статья помещена в гл. 7 «Судебная власть», хотя прокуратура к таковой не относится. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры и следователи являются представителями государственной власти (ст. 45), в то время как по Конституции РФ прокуратура не относится к видам государственной власти (ст. 10).

Нельзя не отметить и некоторую непоследовательность многих предпринимаемых мер, затрагивающих конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации и оказы-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; 2000. № 2. Ст. 140; 2002. № 26. Ст. 2523; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 29. Ст. 2906; 2007. № 24. Ст. 2830.

вающих решающее влияние на эффективность прокурорской защиты прав и свобод человека и гражданина. В значительной степени это касается и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Такая неопределенность не позволяет выстроить стройную концепцию развития прокуратуры, выявить ее соотношение с другими ветвями власти с учетом уровня общественного развития в России, ее культуры и традиций, соответствующей системы «сдержек и противовесов» с единой конечной целью – созданием эффективной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Сегодняшние реалии подтверждают необходимость правового закрепления прокуратуры как органа государственной власти.

Согласно Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Между тем в современной литературе отмечается, что три фундаментальные ветви власти следует дополнить инструментами контроля и сдерживания любой из них. В России эту роль должны выполнять органы прокуратуры, которые обязаны устанавливать и принимать меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы нарушения ни исходили¹. Это тем более важно в условиях нашей страны с ее обширной территорией, федеративным устройством, законодательством на уровне как государства в целом, так и членов, его составляющих, – субъектов Российской Федерации. Поэтому усиление прокурорского надзора, конституционное закрепление прокуратуры Российской Федерации как элемента системы органов государственной власти Российской Федерации представляется важным условием укрепления государственной целостности, эффективности защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства. Однако ряд авторов считает, что прокуратура не является само-

¹ Государственное право Российской Федерации : учебник ; под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996. С. 305.

стоятельным властным органом. Относительно данной проблемы существует несколько позиций.

Те, кто относит органы прокуратуры к законодательной ветви власти, исходят из следующей логики: законодательные органы издают законы, а прокуратура надзирает за тем, чтобы они соблюдались на территории всей страны. Поэтому «прокуратура является одним из механизмов законодательной власти»¹, а «прокурорский надзор – особый вид власти, который должен получать полномочия непосредственно от законодателя, им формироваться и быть подотчетным только ему»². В. Ломовский считает, что прокуратура должна находиться при законодательной власти, так как, с одной стороны, «верховная законодательная власть после принятия законов не может, как и не должна, оставаться безучастной к их исполнению. Поэтому она сохраняет за собой функцию обеспечения единства законности, выполняет ее непосредственно, а также с помощью Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека, Правительства РФ, всей исполнительно-распорядительной, судебной деятельности, а также через прокуратуру». С другой стороны, прокуратура, как пишет этот автор, не может быть в государстве «одинокой» при выполнении возложенных на нее обязанностей, ей нужна поддержка, ибо нередко приходится сопротивляться «наисильнейшим людям», вследствие чего прокуратура должна находиться при законодательной власти, что в то же время не означает ее подчиненности законодательным органам³.

На наш взгляд, приведенный аргумент не убедителен, так как по аналогии можно сказать, что суд как представитель

¹ Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. 1994. № 5.

² *Виноградов О.* Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 1997. № 4.

³ *Ломовский В.* Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. 2001. № 9.

судебной власти при осуществлении правосудия, вынесении судебных решений не может и не должен оставаться безучастным к их исполнению. Однако задача по исполнению судебных актов возлагается на судебных приставов, которые относятся к исполнительной ветви власти. Представляется, что прокуратура не может быть отнесена к законодательной власти уже потому, что функции этих двух структур в государстве существенно разнятся.

Сторонники отнесения органов прокуратуры к судебной ветви власти исходят из положений Конституции РФ, где единственная статья о прокуратуре (ст. 129) помещена в главу, посвященную судебной власти. Возможно, законодатель, включая статью о прокуратуре в гл. 7 «Судебная власть», исходил из того, что «по направлениям своей деятельности и выполняемым функциям прокуратура наиболее близка к судебной власти»¹.

Есть и другое мнение о причине включения статьи о прокуратуре в главу «Судебная власть»: «В процессе разработки Конституции вопрос о правовой природе прокуратуры стоял достаточно остро. Некоторые разработчики полагали... что прокуратура как орган государственного обвинения является одним из институтов исполнительной власти, а функция надзора за соблюдением закона принадлежит суду. Другие, оставаясь в рамках укоренившегося взгляда на прокуратуру как на орган высшего надзора за законностью, предпочитали не определять ее природу с точки зрения принадлежности к той или иной ветви власти. В результате было принято компромиссное решение. Статья о прокуратуре (ст. 129) была помещена в главу “Судебная власть”»². Однако органы прокуратуры не могут быть отнесены к судебной власти, так как вполне очевидно, что они не осуществляют правосудие. К тому же, включение прокуратуры в судебную власть будет

¹ Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2.

² В фокусе: Проблемы посткоммунистической прокуратуры // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

нарушать принцип состязательности, действующий в процессуальном праве.

Связь прокуратуры с судебной властью выражается в том, что государство, признавая принципы демократического судопроизводства, в том числе принципы диспозитивности и состязательности, в то же время с целью более надежной защиты конституционно значимых ценностей, а также прав и свобод граждан своей властью конституирует в лице прокуратуры особого участника судебного процесса. Причем его место и полномочия в конкретном процессе определяются видом судопроизводства и характером рассматриваемого дела. Общий принцип состоит в том, что роль прокурора в процессе должна быть тем активнее, чем глубже затронуты в данном конкретном деле общественно значимые ценности и чем сильнее необходимость дополнительной государственной защиты прав участвующих в нем граждан.

«Административно-властный характер полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и исполнение наказаний, в определенной мере способствует формированию у ряда ученых и практиков взгляда на прокуратуру как на орган исполнительной власти»¹. Критики сложившегося в России прокурорского надзора, используя неясность положения прокуратуры в системе органов государственной власти, пытаются укрепить свою точку зрения, согласно которой необходима ликвидация прокуратуры как самостоятельного и независимого от других органов федеральной власти органа «путем ее превращения в департамент (управление) Министерства юстиции». Тем более, если прокуратура не может быть отнесена ни к законодательной ветви власти, ни к судебной, значит, остается еще одна ветвь государственной власти — исполни-

¹ Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10.

тельная, «под крыло которой сторонники лишения прокуратуры самостоятельности и задумали поместить прокуратуру». Нужно согласиться с Г. Чуглазовым, что логика сторонников этой позиции, видимо, такова: «Любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и, если прокуратура не относится к законодательной и судебной ветвям власти, она является составной частью исполнительной власти и должна влиться в Министерство юстиции»¹.

Однако подчинение прокуратуры исполнительной власти, так же как, впрочем, и судебной власти, приведет к разрушению складывающейся в государстве системы «сдержек и противовесов», усилит опасность нарушения законов. И исполнительные органы, и судебные применяют законы, нарушение которых чревато тяжкими последствиями. Без независимого прокурорского надзора практически не будет механизма реагирования на нарушение законов судами, а если подчинить прокуратуру исполнительной власти», то получится, что последняя осуществляет надзор за исполнением законов представительными органами и в определенной степени судебной властью².

Интересной представляется точка зрения о включении прокуратуры в так называемую президентскую власть. Сторонники этой позиции считают, «что органы прокуратуры должны занять свое место “под крылом президента”, стать органом президентской власти». Свою позицию они аргументируют близостью функций прокуратуры и Президента РФ. «Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ является ее гарантом, а также прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В связи с этим пол-

¹ Чуглазов Г. Указ. соч. С. 15.

² См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М., 2003. С. 86.

номочия прокуратуры должны в большей мере помогать президенту страны реализовывать свои права. Близость к президенту будет оправдана и исторически, поскольку прокуратура и создавалась как “око государево”, лишь впоследствии обрела свою самостоятельность»¹.

Профессор К. Скворцов считает, что «нельзя согласиться с ныне принятой моделью трех ветвей власти. В это прокрустово ложе не вписываются реалии нашей современной государственности. В Конституции России (ст. 11) закреплены четыре ветви государственной власти: Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды. Выработанные государственно-правовой теорией и практикой государственного строительства стереотипы не дают возможности правильно определить место прокуратуры в системе государственной власти. Думается, прокурорская система не должна организационно входить ни в одну из ветвей государственной власти. Но это не означает, что она превращается в некую “пятую власть”. Прокуратура — это инструмент, механизм контроля за реализацией полномочий (предписаний) всех ветвей государственной власти путем надзора за точным исполнением законодательных актов»².

На наш взгляд, более правильной является точка зрения М.С. Шалумова, В.И. Баскова и ряда других авторов, в соответствии с которой прокуратура представляет собой самостоятельную структуру в государственном механизме, и нет необходимости относить ее к той или иной ветви власти. Это следует из ее правовой природы³. Согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура — «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Россий-

¹ Чуглазов Г., Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1.

² Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. 1994. № 5.

³ Там же. С. 54–59.

ской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». По нашему мнению, само указание в Законе на централизацию свидетельствует о том, что прокуратура является самостоятельным институтом власти. В той же статье названного Закона определяется цель прокурорской деятельности, которая заключается в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, в защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Решение стоящих перед прокуратурой задач возможно лишь при ее сильной и независимой позиции в государстве.

Недопустимо также включение прокуратуры в одну из трех ветвей государственной власти, потому что она выполняет функции совсем иного характера, нежели те, которые возложены на них. Вполне очевидно, что осуществляемые данным институтом власти полномочия не вписываются ни в одну из ветвей государственной власти. В противном случае получится, что в рамках одной ветви власти будут действовать две структуры, имеющие разный функциональный характер.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» определены основные направления ее деятельности: осуществление прокурорского надзора, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Представляется, что широта полномочий в сфере прокурорского надзора может служить основанием для утверждения о необходимости выделения прокуратуры из триады властей.

Совершенно верно отмечается, что «в современных условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов системы “сдержек и противовесов”, устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого

бы они ни исходили»¹. «Добиваясь выполнения своей цели – обеспечения законности, прокуратура активно участвует в обеспечении и разделении властей и их взаимодействии»². Включение прокуратуры в одну из трех ветвей власти приведет к нарушению равновесия в системе сдержек и противовесов в пользу одной из властей.

Сейчас прокуратура Российской Федерации играет активную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка, способствуя становлению и развитию правового государства. Следует признать правильной позицию Н.В. Мельникова, определяющего прокурорскую власть как вид государственной власти, осуществляемой в формах прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории РФ законов, а также уголовного преследования³, и в связи с возрастающей ролью прокуратуры целесообразно, на наш взгляд, включить в Конституцию РФ отдельную главу, посвященную ее деятельности, где указать ее назначение, функции и объекты надзора.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в России обретает практический смысл в процессе правозащитной деятельности ее субъектов. Правозащитная деятельность представляет собой разновидность государственной деятельности. Так как под деятельностью обычно подразумевается «работа, систематическое приложение своих сил в какой-либо области»⁴, можно дать определение правозащитной деятельности.

¹ Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России. С. 6.

² Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол. С. 45.

³ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность. С. 102.

⁴ См.: Толковый словарь русского языка ; под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2001. С. 288.

Правозащитная деятельность представляет собой систематическую работу различных субъектов правозащитной структуры России (публичных – государственных и муниципальных органов, а также непубличных – институтов гражданского общества), направленную на защиту прав и свобод человека и гражданина. Эта деятельность ориентируется на положительный результат – восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, осуществляется средствами, характерными для ее конкретных субъектов, и предполагает сам процесс. Содержание правозащитной деятельности составляет целесообразное положительное изменение ситуации с нарушениями прав человека и преобразование ее в интересах человека, общества и государства.

Анализ конституционных норм позволяет говорить о трех типах правозащитной деятельности – внутригосударственной, международной, а также о самозащите. Объединяющими их признаками являются общая цель – защита прав и свобод человека и гражданина, конституционная обусловленность и государственное регулирование.

Внутригосударственная правозащитная деятельность имеет свои разновидности, связанные, например, с правовой природой субъекта ее осуществления, с его местом в системе «горизонтального» и «вертикального» разделения властей. Традиционно правозащитная деятельность связывается с институтами гражданского общества, нацеленными на выявление нарушений прав человека властными структурами и должностными лицами, а также на их восстановление всеми не запрещенными законом средствами.

Несмотря на то что Конституция РФ определила российское государство в качестве субъекта защиты прав и свобод человека и гражданина, наше государство, к сожалению, не ассоциируется с субъектом-правозащитником. Вместе с тем оно должно быть таковым в силу реализации конституционной обязанности – защищать права и свободы человека и гражданина. Правозащитная деятельность государства осуществляется его органами, правозащитный потенциал кото-

рых произволен от конституционно-правовых установлений. От этой их деятельности во многом зависит содержательное наполнение правозащитной функции государства.

Правозащитная деятельность требует привлечения определенного комплекса средств, методов и приемов. Государство и его полномочные органы в своей правозащитной деятельности должны опираться только на тот их арсенал, который прямо предусмотрен для этого в конституции и законодательстве. Это условие весьма существенно, поскольку они, увлекшись достижением высокого правозащитного результата путем привлечения «неординарных» средств, могут преступить законные интересы многих, и этому в российской истории есть немало свидетельств.

Каждый государственный субъект конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина осуществляет правозащитную деятельность теми методами, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Для Президента Российской Федерации это — президентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, для Федерального Собрания Российской Федерации — парламентский контроль, для органов исполнительной власти — административный контроль и надзор, для судов — осуществление правосудия и судебный контроль.

Функции Президента Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина, и реализация данной функции требует от Президента РФ постоянной заботы об эффективности исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, разумеется, без вторжения в сферу их компетенции. Защищая права и свободы человека и гражданина, Президент РФ опирается на всю систему органов государственной власти. Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент РФ нормотворчеству, управляет, разрешает споры, осуществляет функции конституционного контроля. Реализуя полномочия по защите прав и свобод, глава

государства взаимодействует с Правительством РФ, федеральными судами, прокуратурой, правоохранительными органами, общественными объединениями. При этом характер его правозащитной деятельности обусловлен закрепленными за ним в Конституции Российской Федерации полномочиями. Добиваясь защиты прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ в случае их нарушения законодательными актами обращается в Конституционный Суд Российской Федерации, при нарушении актами органов исполнительной власти – отменяет их (акты Правительства РФ) или приостанавливает (акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации).

Основной функцией Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных органов субъектов Российской Федерации является принятие законов. Однако в первую очередь данная деятельность направлена на создание благоприятных условий для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Правозащитную направленность имеет контрольная деятельность парламентов. В юридической литературе общепризнанным является определение парламентского контроля как установленного законом порядка проверки и оценки деятельности по преимуществу органов исполнительной власти, осуществляемой и парламентом в целом, и его отдельными депутатами, и специально созданными контрольным органами¹. Объектами парламентского контроля являются различные стороны деятельности органов исполнительной власти, в том числе соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Однако парламентский контроль за соблюдением прав человека носит политический характер²; меры, которые могут быть при-

¹ См.: *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 11–12; *Утяшев М.М., Корнилова А.А.* Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // *Право и политика.* 2001. № 1. С. 30.

² См.: *Румянцев О.Г., Додонов В.Н.* Юридический энциклопедический словарь. М., 1997.

менены парламентом или специальными контрольными органами по результатам наблюдения и проверки, имеют характер рекомендаций, направлены на совершенствование административной деятельности. «Карательные» меры, которые применяются парламентом, — вотум недоверия, импичмент, неодобрение деятельности органов исполнительной власти — также имеют политический характер.

Органы исполнительной власти также осуществляют правозащитную деятельность специфическими, присущими только данным органам методами. Деятельность органов исполнительной власти характеризуется как государственное управление, т.е. целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства¹. При этом А.П. Корнев относит защиту прав и свобод человека и гражданина к основным специальным, т.е. обусловленным соответствующей сферой или отраслью управления, функциям государственного управления².

Анализ юридической литературы и законодательства, регламентирующего порядок деятельности органов исполнительной власти, показывает, что правозащитная деятельность органами исполнительной власти осуществляется в следующих основных формах:

- ◇ административный контроль в форме обследования и экспертизы;
- ◇ административный надзор, предполагающий проведение инициативных проверок вышестоящими органами испол-

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 155.

² См.: *Корнев А.П.* Административное право России : учебник. В 3 ч. Ч. 1. М., 1999. С. 159.

нительной власти деятельности нижестоящих, привлечение к ответственности лиц, нарушающих конституционные права и свободы;

- ◇ административно-юрисдикционная деятельность по рассмотрению жалоб граждан.

При этом, с одной стороны, правозащитная деятельность органов исполнительной власти характеризуется оперативностью осуществления, а также автоматическим исполнением подчиненными государственными органами решений вышестоящих органов исполнительной власти о восстановлении нарушенных прав. Однако, с другой стороны, существует ряд факторов, отрицательно влияющих на конечный результат административной защиты: превалирование ведомственных интересов над интересами обеспечения прав и свобод человека и гражданина; отсутствие процессуального порядка деятельности органов исполнительной власти; отстранение гражданина от участия в рассмотрении дела о защите его прав и свобод¹.

Органы судебной власти осуществляют правозащитную деятельность путем правосудия и судебного контроля.

Правосудие — вид государственной деятельности, осуществляемый в установленной законом процессуальной форме путем разрешения уголовных, гражданских и иных дел. Правосудие есть непосредственное осуществление судебной власти, предназначенное для рассмотрения и разрешения в установленном законом порядке различных споров, связанных с действительным или предполагаемым нарушением законодательства, прав и интересов граждан и их объединений. Это самостоятельная отрасль государственной деятельности, которую суд осуществляет путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях в особой установленной законом процессуальной форме гражданских, уголовных и иных дел. Деятельность суда по осуществлению правосудия

¹ См. подробнее: *Яценко И. С., Жабин А. Я.* Реализация гражданских и политических прав и свобод в Российской Федерации: гарантии реализации и ограничения. М., 2004. С. 78–81.

направлена на охрану прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства. Данный вид государственной деятельности характеризуется рядом специфических признаков, отличающих деятельность суда от деятельности иных государственных органов и общественных организаций. Главная особенность правосудия – его осуществление в судебном порядке. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства¹.

Судебный контроль можно определить как проверку судебной властью соблюдения требований норм права всеми правоприменителями в силу абсолютного права на судебную защиту. Так как проверка возможна только при совершении определенных действий, то применительно к судебной власти можно сказать, что проверка осуществляется только в рамках правосудия – исключительной деятельности органов судебной власти. Таким образом, если исходить из целевой направленности деятельности, то судебный контроль, являющийся составной частью категории «судебная власть», можно определить как одну или несколько функций судебной власти. С точки зрения видов судопроизводства можно выделить конституционный контроль на основании выделения отдельного вида конституционного производства; контроль за соблюдением норм гражданского права (в широком смысле), норм административного права, норм уголовного права (ст. 118 Конституции РФ). При этом судебный контроль, так же как и правосудие, осуществляется судами в форме судопроизводства².

¹ См.: *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.* Правосудие // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: 2002. С. 341.

² См.: *Дегтярев С.* Характеристика правовой категории «судебный контроль» на современном этапе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 11. С. 27.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет право-защитную деятельность путем прокурорского надзора. Его основные отличительные признаки:

- ◇ прокурорский надзор осуществляется от имени государства;
- ◇ целями прокурорского надзора являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства;
- ◇ надзор осуществляется единой федеральной системой органов прокуратуры;
- ◇ прокурорский надзор выражается в наблюдении за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями учреждений, организаций, указанными в законе.

Прокурорский надзор составляет основную, ведущую функцию прокуратуры, определяющую ее государственное предназначение, социально-политическую значимость. Надзор за исполнением законов представляет собой наиболее эффективную и последовательную форму контроля государства в одной из наиболее важных для него сфер – сфере обеспечения законности. Утверждая верховенство Конституции Российской Федерации, действующих на территории Российской Федерации законов, прокурорский надзор выступает действенным инструментом защиты интересов человека, общества, государства.

Сущность прокурорского надзора определяется его государственно-правовой природой. Нацеленный на утверждение верховенства закона, прокурорский надзор занимает особое место как в системе контролирующих органов, так и в системе государственных органов в целом. Осуществляя надзорные функции в правоприменительной деятельности, прокурорский надзор непосредственно участвует в утверждении значимости права как регулятора обществен-

ных отношений, выступает в качестве проводника воли государства.

Основной смысл и назначение прокурорского надзора — утверждение свойственными ему средствами такого режима исполнения законов, который позволял бы беспрепятственно претворяться в действительности государственной воле, выраженной в законах. Сущность прокурорского надзора заключается именно в формировании своей практикой общей правоприменительной ситуации в стране, обеспечивающей:

- ◇ единое понимание законов федеральными государственными органами, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, другими органами, организациями и лицами, на которых распространяются надзорные полномочия прокуроров;
- ◇ точное исполнение ими содержащихся в законах правовых предписаний¹.

Правозащитная деятельность в Российской Федерации раскрывается также через гарантирование государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45). Это выражается, в частности, в установлении перечня государственных органов, обладающих определенной законом правозащитной компетенцией, с учетом особенностей государственного устройства России, отечественных традиций, международного опыта, требований, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Повышение эффективности правозащитной деятельности российского государства связывается нами с последовательной опорой на такие сущностные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, как ее принципы. Их можно назвать «опорными пунктами» правозащитной деятельности государства и его уполномоченных органов. Законодательным и опытным путем данные

¹ См. подробнее: *Ястребов Б.Б.* Прокурорский надзор. М., 2001. С. 6–12.

принципы неизбежно будут уточняться применительно к конкретным правозащитным субъектам и категории защищаемых прав и свобод.

Придерживаясь таких руководящих положений, государственные органы своими правозащитными усилиями смогут приблизить Россию к государствам, известным своими правозащитными традициями и уважением к человеку, его правам и свободам.

Тем не менее следует подчеркнуть, что нельзя противопоставлять защиту прав и свобод человека и гражданина защите интересов государства, всего общества. Эти цели деятельности прокуратуры Российской Федерации неразрывно связаны. Охраняя права и свободы граждан, прокуратура одновременно защищает общественные и государственные интересы, а без обеспечения государственных и общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан.

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, и на достижение в стране состояния их реальной защищенности. Будучи интегративным феноменом, она получает качественную определенность через функциональное единство своих элементов. К основным элементам данной системы относятся: правозащитные нормы; принципы защиты основных прав и свобод человека и гражданина; субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность; правозащитная деятельность.

Основные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина отличает конституционная обусловленность, законодательное развитие согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ). К числу субъектов кон-

ституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина относятся различные государственные органы, органы местного самоуправления, различные объединения граждан, а также сами граждане. Анализ Конституции РФ и федерального законодательства показывает, что каждый орган государственной власти (Президент РФ, парламент, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, судебные органы) в пределах своих полномочий осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина, а все вместе они образуют государственную систему защиты конституционных прав и свобод.

Прокуратура Российской Федерации является одним из институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, занимая в ней особое место, предопределенное ее местом в системе органов государственной власти. Будучи специфической подсистемой государственных органов, прокуратура РФ тем не менее не относится ни к одной из ветвей государственной власти, а выступает частью системы «сдержек и противовесов». Она принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили, активно участвует в обеспечении и разделении властей, их взаимодействии.

Прокуратура РФ обеспечивает защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством особого вида деятельности – осуществления от имени государства прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. Этот вид надзора является «внешним» по отношению к органам законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку прокуратура не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Данное обстоятельство обеспечивает независимость прокуратуры при реализации своих функций, в том числе защиты прав и свобод человека и гражданина, а также соотнесение ее действий и решений исключительно с Конституцией РФ и законодательством.

§ 1.2. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: понятие и особенности реализации

Анализ защитной и охранительной деятельности.

При рассмотрении правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации нельзя обойтись без осмысления термина «защита», выявления его существенных аспектов. Единства понимания этого термина в литературе нами не обнаружено.

В нормативных правовых актах¹ и официальных документах² он приводится в сопряжении с чем-либо или с кем-либо. Поскольку во всех рассмотренных вариантах речь идет об определенной форме активности установленного субъекта (круга субъектов), то представляется более продуктивным исследование существенных характеристик «защиты» через глагол «защищать». «Защищать: 1. оборонять, ограждать от враждебных, неприязненных действий, от неприяте-

¹ См., например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.); Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 09.12.98 № 3344-П ГД «О необходимости усиления мер по социально-правовой защите детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6356; Федеральный закон от 24.11.95 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 24.07.98, 04.01.99, 17.07.99, 27.05.2000, 09.06.2001, 08.08.2001, 29.12.2001, 30.12.2001, 29.05.2002, 10.01.2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563; 1998. № 31. Ст. 3803; 1999. № 2. Ст. 232; № 29. Ст. 3693; 2000. № 22. Ст. 2267; 2001. № 24. Ст. 2410; № 33 (ч. 1). Ст. 3426; № 53 (ч. 1). Ст. 5024; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 22. Ст. 2026; 2003. № 2. Ст. 167.

² См., например, Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. О важнейших общенациональных задачах // Росс. газета. 2004. 27 мая; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Росс. газета. 2003. 17 мая; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Росс. газета. 2002. 19 апр.

ля... 2. выступать в суде в качестве чье-нибудь защитника; 3. вступаться за кого-что-нибудь, отстаивать кого-что-нибудь¹. Это позволяет заключить, что «защита» понимается и в узком, и в широком смысле слова и актуализируется в случаях, связанных с нарушениями социальных норм, разновидностью которых являются нормы права. В узком смысле слова «защита» понимается как вид процессуальной деятельности; в широком – как конституционная обязанность государства, системная деятельность правозащитных структур и т.п. Защита государством конституционных прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств – это стадия процесса их реализации наряду с охраной.

Близким к термину «защита» является термин «охрана». В научной литературе термины «охрана» и «защита» обрели различное толкование, что актуализирует уточнение их содержания. Родовым по отношению к понятиям «охрана» и «защита» является понятие «обеспечение»², объединяющее всю систему правовых, экономических, политических, социальных, духовных, иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование личностью социальными благами. Понятия «охрана» и «защита» трактуются исследователями или как тождественные³, или «защита» считается более узким понятием по сравнению с «охраной»⁴, или каждое из

¹ Толковый словарь русского языка ; под ред. Д.Н. Ушакова : в 3 т. Т.1. С. 426.

² См.: *Григорян Л.А.* Конституция СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1982. С. 13–14.

³ См.: *Ростовщиков И.В.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 77–92; *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 95.

⁴ См.: *Бутылин В.Н.* Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. 2001. № 12.

них наделяется самостоятельным содержанием¹. Наша позиция созвучна с теми авторами, кто содержательно развивает понятия «охрана» и «защита».

Как отмечает профессор А.М. Ларин, в наиболее общем смысле защита есть противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если не удалось предупредить или отразить нарушения и ограничения². Представляется необходимым привести некоторые соображения по поводу данного определения. Во-первых, оно дано в контексте сложившегося подхода, когда защита рассматривается как часть правоохранительной деятельности, что, на наш взгляд, не способствует специальной разработке и углублению собственно правозащитного направления во всех его проявлениях. Во-вторых, считаем, что более последовательно говорить о противодействии не «незаконным», а «противоправным» нарушениям и ограничениям. Такое уточнение обусловлено тем известным обстоятельством, что право и закон не тождественны, и актуализировано практикой, в частности российского государства, где не однажды принимались и применялись неправовые законодательные нормы. Существование подобных прецедентов само по себе требует защиты прав и свобод человека и гражданина. В-третьих, полагаем, что результат защиты, сведенный до «возмещения причиненного вреда», существенно редуцирован, так как защита прав и свобод человека и гражданина несет и иную «нагрузку», например приведение

¹ См.: *Воеводин Л.Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 111; *Корешкова И.Н.* Конституционные права и свободы советских граждан и их развитие в текущем законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 18–22; *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. С. 11–15.

² См.: *Ларин А.М.* Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве // *Общая теория прав человека* ; отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 169.

законодательства, нарушающего права и свободы человека и гражданина, в соответствии с конституцией, привлечение к ответственности субъектов, допустивших нарушение прав и свобод личности, и т.п.

В.Н. Бутылин под защитой понимает принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права¹. Отметим, что данное определение не учитывает такого конституционного института, как самозащита, который не всегда сопряжен с правозащитной деятельностью компетентных органов. Кроме того, оно не принимает во внимание правозащитный потенциал общественных объединений и институтов уполномоченных по правам человека и по правам ребенка, поскольку к ним не относится употребленная характеристика «компетентные органы».

Поскольку защита прав и свобод человека является конституционной обязанностью государства, то востребовано обособление правоохранительной деятельности государства и его органов от их правозащитной деятельности. Традиционно защита рассматривается в качестве направления правоохранительной деятельности², выражающейся в установлении и охране правопорядка; в деятельности по обеспечению точного и полного выполнения положений законодательства всеми гражданами, организациями, государственными (муниципальными) органами.

Самостоятельность правозащитной деятельности какого-либо государственного органа (в том числе прокуратуры Российской Федерации) обосновывается посредством выявления ее специфических свойств, что достигается путем

¹ См.: *Бутылин В.Н.* Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод. С. 51.

² См., например: *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. Ростов н/Д, 1999. С. 20; *Россия на рубеже веков: укрепление государственности*; под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград, 2001. С. 460.

сравнения ее с правоохранительной. Как следует из конституционных приоритетов деятельности государственных органов, в центре и охранительных, и защитных действий прокуратуры Российской Федерации находятся в первую очередь человек и гражданин. Содержание правоохранительной и правозащитной деятельности прокуратуры России, как и любого государственного органа, предусматривает установление режима законности как системного состояния правового государства, как условия защиты прав и свобод человека и гражданина, что должно быть конечным результатом названных видов деятельности прокуратуры.

В специальной литературе также различаются защита и охрана субъективного права или охраняемого законом интереса. Права и свободы охраняются перманентно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм. Данные понятия не совпадают¹. Охрана – это установление общего правового режима, а защита – те меры, которые предпринимаются в случаях, когда права и свободы человека нарушены или оспорены².

Выявление различий охранительной и защитной деятельности прокуратуры Российской Федерации позволит найти объективные доводы в пользу их самостоятельного оформления. Показательность данной позиции достигается с привлечением сравнительного метода. В качестве оснований сопоставления обозначим субъектный состав реализации деятельности, ее направленность и условия актуализации. Если субъектами правоохранительной деятельности выступают правоохранительные органы, система которых в России (как в любом другом государстве) является вполне определенной, то к субъектам защитной функции государства относятся и широкий круг исполнительно-распорядительных органов различных уровней власти, и уполномочен-

¹ См.: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.

² См.: *Ведяхин В.М., Шубина Т.Б.* Защита права как правовая категория // Правоведение. 1998. № 1.

ные по правам человека в РФ и по правам ребенка в РФ, и прокуратура Российской Федерации.

Правоохранительная деятельность проявляется в реализации системы мероприятий, направленных на предупреждение нарушений норм внутригосударственного права¹. Условие осуществления правоохранительной деятельности состоит в правомерном поведении субъектов конституционно-правовых отношений. Правозащитная деятельность актуализируется в случае нарушения оберегаемых законом общественных отношений.

Защита прав и свобод человека представляет собой правовое явление. Применение мер защиты, которые, как правило, преследуют правосстановительные цели, не обусловлено фактическим состоянием вины. Представляется правильной позиция, которую высказал А.С. Мордовец, о том, что меры охраны и меры защиты не совпадают ни по времени, ни по субъектам реализации, ни по содержанию, ни по форме².

Понятие «меры защиты» раскрывается в литературе неоднозначно. Например, С.С. Алексеев считает, что защита права — это государственно-принудительная деятельность, направленная на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности³. А.С. Мордовец в понятие «меры защиты» включает и восстановление нарушенного права, и меры процессуального принуждения⁴. О.Э. Лейст полагает, что если из мер защиты исключить меры пресечения, то данное понятие по существу будет тож-

¹ См., например: *Иванников И.А.* Проблемы государства и права России начала XXI века. Ростов н/Д, 2003. С. 186; Конституционное право : энциклопедический словарь ; отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 640; Теория государства и права : курс лекций ; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 57.

² См.: *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 223.

³ *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 280.

⁴ *Мордовец А.С.* Указ. соч. С. 223.

дественно понятию «правовосстановительные санкции»¹. А.М. Ларин считает синонимами понятия «защита», «охрана», «юридическая помощь», «устранение опасности»², с чем трудно согласиться, если учесть приведенные выше доводы. По нашему мнению, следует различать данные понятия уже потому, что меры защиты являются правовыми последствиями правонарушений.

Таким образом, выведение правозащитной деятельности за содержательные границы правоохранительной деятельности представляется нам объективным, поскольку она имеет специфическое субъектное обеспечение и актуализируется в связи нарушениями норм права. Самостоятельное развитие защитной функции государства будет способствовать разработке системы правозащитных механизмов. Выделение правозащитной функции видится востребованным в связи с необходимостью укрепления системы защиты прав и свобод человека и гражданина, что конституировано в качестве приоритетной обязанности государства.

Осуществление прокуратурой Российской Федерации правозащитной деятельности вытекает из п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой прокуратура Российской Федерации «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства» осуществляет «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного

¹ *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1962. С. 113.

² См.: *Общая теория прав человека.* М., 1996. С. 171.

самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций». Следовательно, согласно действующему Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», защита конституционных прав и свобод человека и гражданина одновременно является одной из целей деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Если обратиться к трактовке термина «функция» (от лат. *funktio*), то увидим, что по своему содержанию он означает совершение, круг деятельности, назначение, а также содержание самой деятельности, исполнение¹. Здесь нельзя не согласиться с В.С. Зеленецким, полагавшим, что «указание только на то, что функция – это определенное направление или вид процессуальной деятельности, ничего не дает для правильного уяснения понятия функции»². В.С. Зеленецкий предложил понятие «функция прокуратуры» применительно к сфере осуществления уголовного преследования, а именно: это «особый вид специфически направленной на определенный объект односторонней деятельности, характеризующейся особой морфологической структурой, осуществляемой с целью реализации правовых, криминологических и воспитательных задач советского уголовного процесса, защиты прав и охраняемых законом интересов личности»³.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит указание на функции в ряде норм. Так, в ст. 1, определяя понятие прокуратуры, Закон раскрывает его через основную функцию – надзор за исполнением законов, подчеркивая, что «прокуратура Российской Федерации выпол-

¹ См.: *Философский энциклопедический словарь*. 2-е изд. М., 1989. С. 719.

² *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности : учеб. пособие. Харьков, 1978. С. 9.

³ Там же. С. 20.

няет и иные функции, установленные федеральными законами».

Однако в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствует общее определение понятия функции прокуратуры. Исходя из общих положений государственно-правовой теории, В.П. Рябцев сформулировал понятие функции прокуратуры как деятельность прокуратуры, которая определяется ее социальным предназначением, выражается в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлена на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств¹. Данное определение позволяет установить четыре «элемента», по которым вид и направление деятельности прокуратуры можно отнести к функциям:

- ◇ задача деятельности;
- ◇ объект — общественные отношения, на которые направлена деятельность;
- ◇ полномочия по осуществлению деятельности;
- ◇ правовые средства осуществления деятельности².

Перечисленные элементы, характеризующие функцию прокуратуры, взаимосвязаны. Их изменение, уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер проявления ее деятельности, должно неизбежно повлечь коррекцию в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осуществления, которые придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую и полную правовую форму.

Неоднократно в научной литературе уже указывалось на отсутствие законодательно закрепленного исчерпывающего

¹ См.: *Рябцев В.П.* Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник. М., 2000. С. 54.

² См.: *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М., 2006. С. 19.

перечня функций прокуратуры в Конституции РФ¹. Как говорилось выше, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» со всей определенностью закрепляет только одну функцию прокуратуры — «осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Содержание иных функций выводимо из содержания Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Защита прав и свобод граждан в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является одной из основных задач деятельности прокуратуры Российской Федерации, именно в этом заключается ее предназначение.

Для достижения данной задачи прокуратура Российской Федерации осуществляет следующие виды деятельности:

- ◇ надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- ◇ надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля,

¹ См.: *Скуратов Ю.И., Шинд В.И.* Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор : сборник научных трудов. М., 1994. С. 19; *Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период)*. М., 1994. С. 5, 26.

их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- ◇ надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- ◇ надзор за исполнением законов судебными приставами;
- ◇ надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- ◇ уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- ◇ координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- ◇ участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации, опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов;
- ◇ участие в правотворческой деятельности¹.

Таким образом, типичным видом деятельности прокуратуры Российской Федерации выступает прокурорский надзор.

Безусловно, основной формой деятельности прокуратуры Российской Федерации является прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории РФ законов.

Прокурорский надзор един по своей природе и содержанию, однако имеет различные формы выражения. Их мож-

¹ Статья 1, п. 2–4 Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1 (в ред. от 17.11.95, 24.07.2007) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; 2007. № 31. Ст. 4011.

но выявить через сходство и различие понятий «прокурорский надзор» и «контрольная деятельность государства». В русском языке значения понятий «надзор» и «контроль» одинаковы. Согласно Толковому словарю русского языка под редакцией проф. Д.Н. Ушакова, «надзор – от глагола “надзирать”»; «контроль – наблюдение, досмотр над чем-либо с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность»¹. В соответствии с Толковым словарем живого великорусского языка Владимира Даля «надзор – надзирать над чем-либо, за чем-либо, иметь надзор, присмотр; насматривать, наблюдать, доглядывать»; «контроль – учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкой отчетов»². В Словаре русского языка понятия «надзор» и «контроль» определены практически идентично: «контроль – наблюдение с целью проверки; проверка»; «надзор – наблюдение за кем-либо с целью охраны, контроля и т.д.»³. В Словаре русского языка С.И. Ожегова «контроль – проверка, а также наблюдение с целью проверки»; «надзирать – наблюдать с целью присмотра, проверки»⁴.

В юридической литературе проблема соотношения надзора и контроля рассматривалась неоднократно. Так, М.С. Шалумов писал: «Государственный контроль как общегосударственная функция осуществляется на различных уровнях. Во-первых, это взаимный контроль различных ветвей власти, реализуемый ими в специфических, только им присущих формах; во-вторых, внутриведомственный контроль, т.е. контроль, осуществляемый внутри каждой ветви власти, государственной системы со стороны вышестоящих органов в отношении нижестоящих; в-третьих, это вневе-

¹ Толковый словарь русского языка ; под ред. проф. Д.Н. Ушакова. М., 1996. С. 33.

² *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. СПб., 1881. С. 153.

³ Словарь русского языка. Т. 1. М., 1982. С. 94, 344.

⁴ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1973. С. 268, 343.

домственный контроль органов государственного управления за исполнением законов организациями и гражданами... Теоретическое и практическое значение имеет сравнительный анализ функции прокурорского надзора с функцией государственного контроля за исполнением законов, осуществляемой органами исполнительной власти в отношении административно не подчиненных им субъектов, т.е. данные функции сопоставимы в качестве носящих вневедомственный характер»¹.

Суммирование изложенного выше позволяет выделить ряд основных различий прокурорского надзора и контрольной деятельности:

- ◇ контролирующие органы, в том числе надзорные, осуществляющие контрольные полномочия, входят в систему исполнительной власти, а прокуратура является самостоятельным государственным органом и не входит в систему исполнительной власти;
- ◇ надзор осуществляется всегда извне по отношению к объектам иных систем, а контроль может проводиться и внутри системы;
- ◇ контролирующие органы могут проверять не только законность деятельности, но и ее целесообразность, а цель прокурорского надзора — наблюдать за соблюдением законности;
- ◇ прокуратура осуществляет надзор без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность в отличие от органов контроля;
- ◇ для устранения нарушений и наказания виновных органы государственного контроля имеют административные полномочия, право налагать административные взыскания, чего не вправе делать прокуратура, осуществляющая надзор;

¹ Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82.

- ◇ надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля неограниченна;
- ◇ в предмет надзора входит деятельность самих контролируемых органов, в то время как обратное исключено;
- ◇ контролирующие органы могут устранять нарушения своей властью;
- ◇ границы надзора шире, чем контроля, так как он осуществляется от имени государства, включает органы исполнительной власти (за исключением правительства), законодательные, исполнительные органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, объединяет усилия контролируемых органов¹.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в отдельное направление деятельности прокуратуры, ему посвящена специальная глава, в которой определены предмет надзора, полномочия прокурора в этой сфере, средства и формы прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем И.Б. Михайловская полагает, что выделение надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельное направление деятельности прокуратуры — временное явление, поскольку невозможно отделить незаконное действие (решение) какого-либо органа или должностного лица от нарушений прав граждан, если последние являются следствием незаконного действия. Однако даже она полагает, что предмет надзора за исполнением федеральных законов и предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина существенно различаются. Если в сферу надзора

¹ См. подробнее: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность. С. 97–98; *Николаева Л.А.* Соотношение теории и практики прокурорского надзора и государственного контроля // *Вопросы теории и практики прокурорского надзора.* М., 1975. Ч. 1. С. 164–171; *Прокурорский надзор в СССР.* М., 1966. С. 19; *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности. С. 73–85.

за исполнением законов попадают только деяния органов государственной власти и местного самоуправления, то предмет надзора за соблюдением прав человека включает в себя также деятельность коммерческих и некоммерческих организаций и их руководства¹.

На более существенное различие между данными направлениями прокурорского надзора указывает В.И. Басков, который считает, что в практике прокурорского надзора надлежит различать цели ближайшие и конечные. Принятие прокурором мер по установлению конкретного нарушения закона и восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан – ближайшая цель прокурорского надзора. О ее достижении свидетельствует, например, постановление прокурора о привлечении к уголовной или административной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении закона. Конечная цель прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина состоит в том, чтобы создать условия, обеспечивающие обстановку, исключаящую их нарушение и ущемление².

Позиции о том, что надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина являются самостоятельными функциями российской прокуратуры, придерживается и И.М. Егоров. В своем комплексном монографическом исследовании он рассматривает прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельной функции прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности. При этом он исходит из нормативных реалий. Не отдавая приоритет какому-либо одному направлению прокурорской деятельности, этот ученый заключает, что двумя основными целями деятельности прокуратуры России на современном этапе выступают надзор за соблюдени-

¹ См., например: *Михайловская И.* Проблемы посткоммунистической прокуратуры России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 72.

² См.: *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора. М., 1999. С. 53.

ем законности и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации. Указанные цели деятельности, как аргументированно доказывает И.М. Егоров, являются двумя самостоятельными функциями прокуратуры¹.

Таким образом, сочетание в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целей, предметов, функций прокурорской защиты как прав и свобод человека и гражданина, так и охраняемых законом интересов общества и государства не содержит какого-либо противоречия, поскольку интересы государства и его граждан представляют собой органическое единство. Пересекаясь во многих аспектах, они только взаимодополняют друг друга и содействуют выполнению одной задачи — охране права. Практика прокурорского надзора постоянно подтверждает взаимозависимость и взаимообусловленность этих двух видов государственной деятельности.

Возможности органов прокуратуры влиять на процессы, препятствующие реализации общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, несомненно, ограничены определенными рамками. Тотальный прокурорский надзор в этой сфере невозможен прежде всего из-за решающей роли судов в обеспечении прав и свобод граждан. Но расширение судебного порядка защиты прав граждан не умаляет значения прокурорской деятельности. Граждане обращаются в прокуратуру значительно чаще, чем в суды. Такое положение объясняется усложненным порядком и длительностью сроков рассмотрения дел в судах, неисполнением судебных решений во многих случаях и т.д. Для многих граждан судебное разбирательство просто недопустимо из-за значительной стоимости судебных издержек².

¹ См.: *Егоров И.М.* Прокурорский надзор за соблюдением прав человека и гражданина на досудебных стадиях уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 10, 19.

² См.: *Чурилов А.Б., Гушин В.З.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. № 5. С. 66.

Важнейшим фактором, препятствующим эффективной борьбе с нарушением законности, прав и законных интересов граждан, следует признать исторически сложившуюся практику неприятия значительной частью российских граждан судебного порядка восстановления законности. Стремление использовать суд в качестве орудия борьбы с правонарушениями зачастую не может быть реализовано гражданами, поскольку суды не могут по собственной инициативе выявлять правонарушения и возбуждать иски производств¹. В отличие от судов прокуратура имеет возможность инициативно, не только рассматривая жалобы граждан, но и проверяя иные сообщения о нарушении прав и свобод, выявлять и опротестовывать нормативные правовые акты, которыми нарушаются права миллионов граждан. В ходе прокурорских проверок ежегодно выявляется растущее число нарушений законов, в том числе незаконных правовых актов, в которых грубо нарушаются права и свободы, причем прирост составляет 18–19 % в год².

Такая оценка правозащитной деятельности прокуратуры преобладает в научных исследованиях последних лет (помимо указанных авторов ее придерживаются А.Я. Сухарев, К.В. Скворцов³, М.С. Шалумов⁴ и др.). В частности, К.В. Скворцов отмечает, что правозащитная деятельность прокуратуры охватывает все сферы жизни общества, урегулированные законодательными актами. В деятельности прокуратуры проявляется двуединая направленность — охрана прав и законных интересов отдельного гражданина и охрана

¹ См.: *Борецкий А.* Совершенствование федерального законодательства о прокуратуре // *Законность.* 1994. № 10. С. 34.

² См.: *Чурилов А.Б., Гуцин В.З.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве. С. 59–67.

³ Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Материалы круглого стола // *Государство и право.* 1994. № 5. С. 8.

⁴ См.: *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности. С. 83.

прав и законных интересов всех граждан через охрану прав и законных интересов государства, общества. Названная цель реализуется даже тогда, когда прокурор участвует в уголовном судопроизводстве: обвиняя преступника, он защищает других граждан от преступлений (одновременно он следит и за тем, чтобы права подсудимого — гражданина не были нарушены)¹.

Предназначение прокуратуры в российском правовом государстве — защита гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав человека и гражданина, в том числе несовершеннолетних, инвалидов и престарелых, малоимущих и частных предпринимателей, членов их семей, лиц, попавших в орбиту уголовного процесса, и осужденных.

М.С. Шалумов также предлагает понимать защиту прав и свобод человека и гражданина не только как функцию, но и как цель деятельности прокуратуры в качестве правоохранительного органа, пронизывающую все функции и основные направления работы. Причем защита конституционных прав и свобод как цель деятельности прокуратуры должна пониматься в широком смысле — включать охрану прав и законных интересов не только конкретных граждан, обратившихся в органы прокуратуры Российской Федерации, но и публичного интереса, и эта цель реализуется посредством всех функций и полномочиями прокурора². В данном смысле круг полномочий представляется весьма широким ввиду того, что предмет прокурорского надзора с точки зрения возникающих правоотношений безграничен (если речь идет об исполнении законов и законности правовых актов), универсален, поскольку нет такого закона и регулируемых им отношений, исполнение которого и соответственно вступление в которые перечисленными в Федеральном законе «О проку-

¹ См.: Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Материалы круглого стола. С. 8.

² См.: *Шалумов М.С.* Функции прокуратуры // Государство и право. 1995. № 6. С. 159.

ратуре Российской Федерации» субъектами не входили бы в сферу прокурорского надзора¹.

Таким образом, анализ позиций видных отечественных юристов и прокурорских работников показывает, что по смыслу, заложенному в нормах Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина является одновременно функцией прокуратуры.

Несмотря на то что в самом Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» эта функция обозначена как «иная функция», по сравнению с указанной в первом абзаце ст. 1 того же Закона функцией надзора за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, расширенное толкование содержания надзорных полномочий прокуратуры позволяет рассматривать защиту конституционных прав и свобод как функцию прокуратуры — государственного органа, в обязанности которого, согласно ст. 2 Конституции РФ, входят признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Однако решению единой задачи — защиты прав и свобод человека и гражданина — подчинен не только надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, но и все иные виды деятельности прокуратуры. В связи с этим представляется правильной точка зрения профессора В.П. Бессарабова о различиях между функциями прокуратуры и видами деятельности данного государственного органа. Функции прокуратуры реализуются через виды деятельности прокуратуры, которые определяются как законодательно установленные пути реализации функций прокуратуры ее органами и учреждениями в процессе использования прокурорскими работниками своих полномочий по достижению целей и задач, стоящих перед прокуратурой Российской Фе-

¹ См.: Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности. С. 83.

дерации¹. Это в свою очередь позволяет сделать вывод, что направленность работы российской прокуратуры на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина не только определяет содержание такого вида деятельности прокуратуры, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, но и входит в сферу надзора прокуроров при осуществлении других видов их надзорной и иной деятельности, составляя самостоятельное направление деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Правда, в уголовном преследовании правозащитный потенциал деятельности прокуратуры не выражен не столь ярко, а реализуется опосредованно – через защиту прав потерпевшего, интересов общества и государства. Здесь деятельность прокуратуры направлена прежде всего на изобличение подозреваемого, обвиняемого, подсудимого в совершении преступления, предусмотренного нормами Уголовного кодекса РФ. Напротив, защита конституционных прав и свобод – основная задача прокурорско-надзорной деятельности по соблюдению Конституции РФ и надлежащему исполнению действующих на территории Российской Федерации законов.

Говоря об эффективности правозащитной функции прокуратуры и судебных органов, укажем, что в этом отношении суд в силу самих принципов судопроизводства ограничен в своих возможностях. Если рассматривать основополагающие принципы судопроизводства, то оказывается, что «краеугольным камнем судебного механизма является передаточный эффект искового заявления»². Суд может начать процесс лишь при наличии заявления стороны в споре, а пределы его разбирательства и вмешательства ограничены предметом иска. Следовательно, в деятельности суда нет того конструктивного компонента, каким располагает проку-

¹ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор : учебник. М., 2006. С. 118.

² Брэнбан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 439.

пор, — инициативности. Прокурор не связан предметом жалобы. Если при проверке установлены нарушения законов, не указанные в жалобе, прокурор обязан принять все меры к их устранению. Инициативный характер прокурорского надзора состоит и в том, что прокурор обязан пресечь правонарушение и при отсутствии жалобы в тех случаях, когда оно затрагивает интересы государства и права граждан.

Следует заметить, что с принятием изменений и дополнений к Закону «О прокуратуре Российской Федерации» в 1995 г. правозащитная функция прокуратуры была значительно усилена. В настоящее время объектом правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В процессе деятельности перед прокуратурой стоит основная проблема — обеспечивать органическое единство интересов государства и его граждан: защита прав и свобод человека и гражданина одновременно влияет на состояние защищенности общественных и государственных интересов; а без защиты государственных и общественных интересов нельзя обеспечить состояние защищенности прав и свобод личности.

Полномочия по осуществлению защиты прав и свобод человека и гражданина и правовые средства реализации данной деятельности осуществляются прокуратурой Российской Федерации на основании определенных принципов. Принципы суть основа, краеугольный камень деятельности прокуратуры Российской Федерации. Обращаясь к принци-

пам, мы должны обнаружить в них (через них) те главные моменты, которые раскрывают содержание и специфику данной области правовой жизни¹. Принципы могут иметь значительные различия в зависимости от типа правовой системы и модели прокуратуры.

Принципы деятельности прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина — это обусловленные закономерностью развития общественных отношений основополагающие руководящие начала, идеи, воплощенные в правовые положения, составляющие основу деятельности прокуратуры Российской Федерации². Воплощенные в правовых нормах принципы, положенные в основу организации и деятельности прокуратуры, формулируются как одобренные законодателем основополагающие идеи, закрепленные в Конституции РФ, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и иных законодательных актах.

Профессор В.И. Рохлин, описывая значение принципов, поясняет, что принципы определяют основное социальное содержание соответствующих конкретных норм и фактической деятельности³. По словам профессора В.Б. Ястребова, «чистоту принципов надо особо беречь и последовательно утверждать незыблемость принципов, обладающих высокой жизнеспособностью»⁴. Следует также отметить, что в юридической литературе фактически признаны правовой, общеобязательный характер и нормативность принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.

¹ См.: *Давлетов А.А.* Материалы Международной конференции, посвященной 75-летию Удмуртского университета. Ижевск, 2006. С. 37; *Додонов В.Н.* Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. С.И. Герасимова. М., 2001. С. 11.

² См.: *Ергашев Е.Р.* Понятие и система принципов прокурорского надзорно-охранительного права // *Адвокатская практика.* 2007. № 1. С. 15–19.

³ Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. С. 39.

⁴ *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. М., 2005. С. 382.

Их функциональный характер связывается с институциональностью. Также отмечается, что указанные принципы закреплены в Конституции РФ, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Данные принципы можно условно подразделить на три уровня в зависимости от степени их социальной значимости и уровня нормативного закрепления.

Конституционные принципы — это принципы, которые установлены Конституцией РФ или могут быть выведены на основе содержащихся в ней положений. Их бо́льшая часть — принципы законности, гуманизма, гласности, справедливости, разделения властей, единства государственной власти, равенства граждан перед законом — свойственна всей конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем Конституция РФ в ст. 129 закрепляет два принципа организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации — принцип единства и принцип централизации системы органов прокуратуры, которые применяются и при осуществлении правозащитной деятельности прокуратуры.

Принцип единства означает, что все территориальные и специализированные прокуратуры, действующие на территории Российской Федерации, составляют единую систему. Не допускаются создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации (п. 3 ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Каждый прокурор действует на соответствующей территории или в сфере правовых отношений от имени Российской Федерации в целом. Каждый прокурор в пределах своей компетенции наделен едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Так, любой прокурор — от районного до Генерального

¹ См.: Басков В.И. Прокурорский надзор. С. 76–103; Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. В.И. Рохлина. С. 39–476.

прокурора РФ – вправе и обязан реагировать на выявленный незаконный правовой акт, нарушающий права и свободы человека и гражданина, принятый органом, на который распространяется его компетенция. Для устранения таких нарушений используются одни и те же правовые средства – внесение протеста, представления и др. Такие акты имеют одинаковую, обязательную юридическую силу и подлежат исполнению соответствующими органами и должностными лицами. Действие принципа единства проявляется также в том, что вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора (это относится и к участию в правозащитной деятельности), изменить или отменить любое его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Принцип централизации – основа осуществления деятельности по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Он проявляется в следующем: все прокуроры, кроме Генерального прокурора РФ, назначаются на должность Генеральным прокурором РФ; в органах прокуратуры закреплена иерархия, основанная на подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим и всех прокуроров – Генеральному прокурору РФ. Вышестоящие прокуроры правомочны давать подчиненным прокурорам обязательные для них указания и поручения и руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют за ней контроль. Приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, которые издает Генеральный прокурор РФ по вопросам организации и деятельности системы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры. Это предусмотрено в п. 1 ст. 17

¹ См. подробнее: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 130.

Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Принципы единства и централизации прокуратуры Российской Федерации неоднократно подчеркивались в нормативных правовых актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации об организации деятельности системы прокуратуры. В частности, приказом Генерального прокурора РФ от 22.05.96 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возлагается не только обязанность осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, ведомствами, органами контроля, военного управления, их должностными лицами, соблюдением законов общероссийскими общественными объединениями по предметам их ведения, но также обязанности:

- ◇ систематически анализировать состояние законности, изучать прокурорскую и правоприменительную практику, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению;
- ◇ оказывать практическую помощь нижестоящим прокурорам в организации прокурорского надзора, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью;
- ◇ наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы;
- ◇ установить координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров специализированных прокуратур;
- ◇ совместно с Научно-исследовательским институтом проблем укрепления законности и правопорядка и Институтом по-

¹ См.: *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 35.

вышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора, распространять положительный опыт работы прокуроров¹.

Осуществление правозащитной функции прокуратуры на основе принципов единства и централизации позволяет органам и учреждениям прокуратуры РФ действовать как единый механизм, взаимно дополнять друг друга, обеспечивая достижение суммарного позитивного эффекта в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Организация правозащитной деятельности прокуратуры на основе принципов единства и централизации обеспечивает ее актуальность и оперативность, а также ее аналитический характер.

Принципы, выводимые на основе анализа Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», являются вторым уровнем принципов осуществления правозащитной функции прокуратуры Российской Федерации.

Принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия (ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») заключается в том, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, политических партий, иных общественных объединений. Сущность этого принципа в том, что все свои решения и действия (по осуществлению правозащитной деятельности, надзора, участию в правотворчестве, расследованию преступлений и др.) каждый прокурор и следователь осуществляют только на основе закона, изданных во исполнение законов приказов и указаний Генерального прокурора РФ, своего внутреннего убеждения и материалов надзорных проверок и расследований, проведенных

¹ Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999. С. 27–31.

в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности. Указанные положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ограждают прокурора от вмешательства в его деятельность каких бы то ни было структур, не входящих в систему органов прокуратуры, что создает реальную возможность добиваться восстановления нарушенной законности, от кого бы эти нарушения ни исходили¹.

Независимость прокуратуры обеспечивается организационным построением ее органов, порядком их образования, порядком осуществления в них подчиненности и подконтрольности. В то же время свою деятельность по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, организационные мероприятия по укреплению законности и правопорядка прокуратура осуществляет во взаимодействии с этими органами. Независимость прокурора в осуществлении своих полномочий не означает свободы от какого бы то ни было контроля. Кроме того, Федеральным законом установлен в ряде случаев судебный контроль действий и решений прокурорских и следственных работников, к помощи которого вправе прибегнуть заинтересованные лица, считающие, что их права и свободы нарушены, что в отношении их интересов принято незаконное решение².

Принцип недопустимости вмешательства в их деятельность является гарантией соблюдения принципа независимости прокуратуры Российской Федерации. В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должност-

¹ См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратуры прав и свобод человека и гражданина. С. 36.

² См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. проф. В.И. Рохлина. С. 44.

ных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина влечет за собой установленную законом ответственность. Прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок и предварительного следствия, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

Принцип внепартийности (ч. 3 и 4 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») означает, что прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления. Это дает возможность прокурорам не входить в различного рода комиссии, создаваемые этими органами, которые в случае участия в них прокуроров могли бы возлагать на них выполнение каких-либо решений. Тем более что нередко эти решения принимаются на основе их целесообразности, но не законности. Недопустимы и иного рода обращения указанных органов к прокурорам в целях оказать влияние на их решение по конкретному делу или материалу проверки. Одновременно это не означает ограничения конституционного права прокурорских работников быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 43.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Не допускаются создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры.

Принцип профессионализма (ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») заключается в

том, что Законом установлен запрет на совмещения основной деятельности прокуроров с иной деятельностью. Это ограничение установлено для того, чтобы прокуроры не вступали в какие-либо трудовые отношения с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, за исполнением законов которыми они обязаны осуществлять надзор. Поступая на работу в органы прокуратуры, граждане России сознательно принимают на себя это ограничение, чтобы обеспечить осуществление независимого и объективного надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на ее территории, и в целом эффективной деятельности органов и учреждений российской прокуратуры. В связи с этим должно неукоснительно соблюдаться положение о недопустимости совмещения прокурорскими работниками, т.е. прокурорами, следователями, а также другими работниками органов и учреждений прокуратуры, имеющими классные чины (воинские звания), своей работы с иной оплачиваемой и даже безвозмездной деятельностью. Из данного правила Закон делает исключение лишь для преподавательской, научной и творческой деятельности, что вполне объяснимо. Прежде всего это касается участия прокуроров и следователей в научной работе и особенно в учебной работе по подготовке будущих работников прокуратуры.

Профессионализм деятельности прокуратуры также предполагает, что в деятельности органов и учреждений прокуратуры по защите отмеченных прав и свобод должны участвовать квалифицированные прокурорские работники, которые имеют соответствующую подготовку, большой опыт работы и достаточный объем знаний. В полной мере к деятельности российской прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина применим вывод профессора А.Э. Жалинского о принципе профессионализма в деятельности юридического работника, в соответствии с которым

юридическая деятельность должна «...осуществляться именно профессионально, а не дилетантски, не случайными, мало что знающими и еще меньше умеющими людьми...», а профессионализм означает «...осуществление деятельности по принятым методикам; соблюдение требований к ее процессу и результатам; возмездность деятельности; влияние субъекта на осуществляемую им работу»¹.

Принцип системности и согласованности деятельности органов прокуратуры, а также своевременности применения мер прокурорского реагирования (ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») подразумевает обязательное использование прокурорскими работниками на всех уровнях прокурорской системы – городском (районном), субъекта Федерации, на федеральном уровне – всего комплекса мер, предусмотренных российским законодательством, и их применение в случае необходимости системно и комплексно. На это указано в приказе Генерального прокурора РФ от 22.05.96 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В данном приказе также предлагается оценивать деятельность прокуроров по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина исходя не только из правомерности вмешательства, но и из его своевременности, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности².

Принципы прокурорской этики, которые еще не получили нормативно-правового закрепления, являются третьим уровнем системы принципов правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. К ним относятся порядочность, ответственность, принципиальность и настой-

¹ Жалинский А.Э. Профессиональная деятельность юриста. М., 1997. С. 36.

² Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. С. 27–31.

чивость при устранении нарушений конституционных прав и свобод, этичность, добросовестность.

Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации представляют собой единую систему, предопределяющую их взаимообусловленность, взаимозависимость и взаимодействие. Принципы оказывают прямое либо косвенное влияние на осуществление организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Каждый принцип прокуратуры функционирует в рамках этой единой целостной системы. Сущность и значение отдельного принципа взаимообусловлены не только его внутренним содержанием, но и действием всей системы принципов в целом. Несоблюдение любого принципа, как правило, приводит к нарушению других принципов, к нарушению законности. Общая направленность принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации на достижение конкретных целей, их взаимосвязь и взаимозависимость вовсе не означают, что содержание отдельного принципа полностью сводится к содержанию иного, поскольку каждый принцип играет свою конкретную и определенную роль в организации и деятельности органов прокуратуры.

Результативность осуществления правозащитной деятельности прокуратуры иллюстрируется ежегодными докладами Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, которые он представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации в соответствии с п. 7 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; неотъемлемой частью таких докладов является информация о выполнении прокуратурой России ее правозащитной функции.

В органах прокуратуры Российской Федерации выработаны критерии эффективности осуществления данной функции российской прокуратуры. Согласно Приказу Гене-

рального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», к ним относятся правомерность, своевременность и полнота использования мер прокурорского реагирования, число восстановленных прав граждан, привлечение виновных к ответственности. При этом прокурорам и ранее предлагалось акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции РФ трудовых, имущественных, жилищных, экологических, избирательных и иных политических прав и свобод человека и гражданина, а при проверках на предприятиях и в организациях анализировать выполнение работодателями обязанностей по своевременной выплате заработной платы и созданию работникам безопасных условий труда¹.

Например, при осуществлении надзора за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан в 2009 г. прокуратурой г. Москвы выявлено 43 144 нарушения закона, в том числе 9215 незаконных правовых актов, в связи с чем принесено 9179 протестов, по результатам рассмотрения которых отменено и изменено 8820 незаконных правовых актов. По фактам выявленных нарушений в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд прокурорами направлено 6714 исков; внесено 11 879 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 4972 лица. По постановлению прокуроров к административной ответственности привлечено 4720 лиц; 3847 лиц предостережено о недопустимости нарушения закона. За этот же период в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 705 материалов, по результатам рассмотрения которых возбуждено 289 уголовных дел.

По-прежнему приоритетными направлениями надзора прокуратуры г. Москвы в 2009 г. являлись: защита основных

¹ Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. С. 27–31.

конституционных прав граждан, исполнение законов в области экономических отношений, природоохранного законодательства и законодательства безопасности. На постоянной основе осуществляется надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти города и органов местного самоуправления. Вот некоторые цифры, характеризующие правозащитную деятельность.

В 2009 г. прокуратурой города изучено 3765 правовых актов органов государственной власти Москвы. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования Правительством г. Москвы приведено в соответствие с законом 10 нормативных правовых актов.

В социальной сфере в 2009 г. с учетом приоритетных направлений прокурорского надзора и возникающих в городе актуальных проблем наибольшее внимание было уделено соблюдению жилищного, избирательного, трудового законодательства (в том числе об оплате и охране труда), об образовании, о социальной защите граждан, воинской обязанности и военной службе. В сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина выявлено всего 20 247 нарушений законов, в том числе 6227 незаконных правовых актов. По результатам рассмотрения протестов прокуроров, принесенных на незаконные правовые акты, 6027 таких актов отменено и изменено. По фактам выявленных в данной сфере нарушений прокурорами внесено 4380 представлений, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 1959 человек; по постановлению прокурора к административной ответственности привлечено 2329 лиц; 1255 лиц предостережено о недопустимости нарушения закона. В порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании прокурорами направлен 361 материал, по результатам рассмотрения которых возбуждено 74 уголовных дела.

Надзор за соблюдением прав граждан *на своевременную оплату труда* является каждодневным предметом деятельности органов прокуратуры г. Москвы.

Ситуация с размером задолженности по оплате труда постоянно менялась в течение 2009 г. Так, согласно сведениям Москомстата, по состоянию на 01.01.2009 задолженность по заработной плате в столице составила 98 млн 338 тыс. руб. на 12 предприятиях, на 01.08.2009 – 98 млн 338 тыс. руб. на 19 предприятиях, на 12.12.2009 – 103 млн 712 тыс. руб. на 4 предприятиях.

Наибольшая задолженность по заработной плате имела на предприятиях, выполняющих оборонные заказы. Так, из имеющейся в настоящее время задолженности более 99 % (103 млн 652 тыс. руб.) приходится на особо режимные предприятия: ОАО «Корпорация “Фазотрон-НИИР”», ОАО «СКБ “Топаз”», ФГПУ «ТМКБ «Союз»».

Всего в 2009 г. прокурорами выявлено 7031 нарушение законов об оплате труда, в том числе 274 незаконных правовых акта. По результатам рассмотрения внесенных прокурорами протестов 270 незаконных правовых актов, касающихся правоотношений в данной сфере, отменено и изменено. По фактам выявленных нарушений внесено 1581 представление, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 736 лиц. По постановлению прокурора органами административной юрисдикции к административной ответственности привлечено 873 лица; 528 лиц предостережено о недопустимости нарушения закона в данной сфере. По результатам «общенадзорных» проверок в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 195 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании, по результатам рассмотрения которых возбуждено 21 уголовное дело.

В сфере соблюдения законодательства об охране труда и технике безопасности прокуратурой города также систематически анализируется состояние законности. Несмотря на некоторое снижение производственного травматизма в 2009 г., он по-прежнему остается довольно высоким, особенно на предприятиях строительной отрасли. По ст. 143, 216, 217, 218 УК РФ за нарушение правил техники безопас-

ности и охраны труда судами рассмотрено 12 уголовных дел в отношении 13 лиц, из которых 7 лиц осуждено, в отношении 6 лиц уголовные дела прекращены по нереабилитирующим основаниям.

Всего при осуществлении надзорной деятельности прокурорами выявлено 1060 нарушений в данной сфере, в связи с чем внесено 396 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 342 лица; к административной ответственности по постановлению прокурора привлечено 256 лиц; о недопустимости нарушения закона предостережено 62 лица.

Прокуратурой города проведена комплексная работа, направленная на обеспечение законности *в ходе предвыборной кампании и выборов депутатов* Московской городской Думы, назначенных Постановлением Мосгордумы от 08.07.2009 № 225 на 11.10.2009 г. В целом по городу избирательная кампания прошла без существенных нарушений закона, выявлены единичные факты, не влекущие оснований для постановки под сомнение итогов голосования.

В связи с возникшей осенью 2009 г. в г. Москве угрозой *эпидемии гриппа А/Н1/Н1* прокуратурой города осуществлялся системный мониторинг ситуации, в том числе систематически анализировалась эффективность мер, принятых Департаментом здравоохранения г. Москвы, что позволило предотвратить распространение заболевания.

В вузах и их филиалах, расположенных на территории г. Москвы, во втором полугодии 2009 г. проведена проверка исполнения требований Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании». Особое внимание уделялось подготовке студентов по специальности «Юриспруденция».

Межрайонными прокуратурами г. Москвы проверено 68 высших учебных заведений с привлечением специалистов: территориальных подразделений Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по г. Москве, Управления ГПН ГУ МЧС России по г. Москве, Территориального управления Феде-

рального агентства по управлению федеральным имуществом по г. Москве; внесено 79 актов прокурорского реагирования.

При осуществлении надзора за соблюдением законодательства о защите прав *инвалидов, престарелых и иных социально незащищенных категорий граждан* прокуроры г. Москвы широко используют право обращения в суд с исками в защиту инвалидов, с требованиями о понуждении соответствующих органов разработать индивидуальные программы реабилитации.

Во исполнение поручения Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.02.2009 № 72/1-48д-2009 проведена проверка соблюдения законодательства *о пожарной безопасности* и иного законодательства в специализированных учреждениях проживания пенсионеров, ветеранов, малоимущих, инвалидов, детей-сирот, детей-инвалидов, оставшихся без попечения родителей. В соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в суд направлено 12 заявлений в интересах неопределенного круга лиц об обязанности устранить нарушения правил пожарной безопасности, 8 из которых удовлетворено, 4 прекращено в результате добровольного удовлетворения требований прокурора.

В связи с выявленными нарушениями законодательства о пожарной безопасности прокуратурой города руководителям Департаментов социальной защиты населения, здравоохранения и образования Москвы и ГУ по надзорной деятельности МЧС России по г. Москве внесены представления. По результатам рассмотрения представлений 23 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В сфере исполнения экологического законодательства при осуществлении прокурорского надзора в 2009 г. выявлено 2504 нарушения законов, в том числе 24 незаконных правовых акта, внесено 657 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 393 лица; к административной ответственности по постановлению прокурора привлечено 634 лица; 224 лица предостережено о недопустимости нарушения закона.

Таким образом, защита прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной функцией прокуратуры наряду с функциями надзора за соблюдением Конституции РФ и законов; уголовного преследования; поддержания государственного обвинения в судебном разбирательстве и участия прокурора в суде. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации не только реализуется в процессе осуществления надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и вбирает в себя правозащитную практику иных видов деятельности органов и учреждений прокуратуры.

Исследование положений Конституции РФ, текущего законодательства, а также обобщение практики деятельности органов прокуратуры позволило выявить наряду с общими принципами, свойственными всей конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (законности, гуманизма, гласности, справедливости, разделения властей, единства государственной власти, равенства граждан перед законом), особенные принципы осуществления правозащитной функции прокуратуры.

При этом Конституция РФ в ч. 1 ст. 129 закрепляет специфические принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации – принципы единства и централизации системы органов прокуратуры. Благодаря последовательной реализации данных принципов органы и учреждения прокуратуры РФ могут действовать как единый механизм, взаимно дополнять друг друга, обеспечивая достижение суммарного позитивного эффекта в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Организация правозащитной деятельности прокуратуры на основе принципов единства и централизации обеспечивает актуальность и оперативность этой деятельности, а также ее аналитический характер.

Результатами осуществления данной функции являются не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и создание условий, предупреждающих их наруше-

ние, но и обеспечение соответствия деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций конституционным стандартам в сфере прав и свобод человека и гражданина.

§ 1.3. Развитие законодательства о прокуратуре России в контексте воплощения в нем правозащитной функции

На протяжении всей своей многолетней истории российская прокуратура в той или иной мере осуществляла правозащитную деятельность не только при реализации надзорных полномочий, но и иных функций.

Период 1722–1917 г. Петр I, основатель отечественной прокуратуры, полагал, что прокуратура должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр говорил и о защите интересов подданных, об охране их прав, предоставленных законом. Не случайно, что уже практически одновременно с учреждением российской прокуратуры в 1722 г.¹ Петр I издает Указ «О хранении прав гражданских», в котором, в частности, говорилось: «Понеже ничто так по управлению государством есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти... Кто сей наш Указ преступит под

¹ Институт прокуратуры в России был учрежден тремя указами Петра I: от 12 января 1722 г. «О должности сената», от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей», от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» // Российское законодательство X–XX веков. М., 1986. Т. 4. С. 182–186; 194–200.

какой отговоркою... тот, яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смерти, без всякие пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какие свои заслуги, ежели в вину попадет»¹.

Раскрывая содержание полномочий прокуроров времен Петра I, В.И. Басков пишет: «В предмет наблюдения входили точное исполнение присутственными местами и должностными лицами законов и регламентов, а также быстрое и правильное решение дел. В этих целях прокуроры лично присутствовали на судебных заседаниях, беспрепятственно получали из присутственных мест нужные им документы, справки или решения. Все требования прокурора исполнялись незамедлительно и беспрекословно.

При выявлении отступления от закона или предписанного порядка в деятельности присутственных мест прокурор использовал предложения в форме напоминания или предостережения. В предложениях прокурор указывал не только то, в чем заключалось нарушение, но и средства, применением которых это нарушение будет устранено. Предложения прокурора носили обязательный характер для должностных лиц, в адрес которых они направлялись.

В тех случаях, когда предложения, сделанные прокурором, по каким-либо причинам не исполнялись, он имел право использовать такие меры воздействия, как протестация и доношения. Прокуроры приносили протесты через генерал-прокурора в сенат или в его коллегии. Принесение прокурором протеста приостанавливало исполнение постановления или иного решения органов государственной власти»².

На протяжении дореволюционной истории России роль и значение прокуратуры в государственных делах менялись. Ввиду того что прокуратура замышлялась как «око государево», ее положение напрямую зависело от воли государя,

¹ Цит. по: *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. М., 1993. Т. 18. С. 441.

² *Басков В.И.* История прокуратуры Российской империи // Вестник МГУ. Серия 11. «Право». 1997. № 2. С. 6.

находящегося на престоле. Поэтому после Петра I в царствование Екатерины I, Анны Иоанновны, когда правила «верховники», эффективность и влияние прокуратуры были ограничены. В правление Екатерины II значение прокуратуры вновь возрастает. Генерал-прокурор объединяет деятельность департамента Сената, становится доверенным лицом императрицы, а с ликвидацией ряда коллегий превращается «в своеобразного министра по делам внутреннего управления»¹. Именно при Екатерине II у прокуратуры появляются обязанности «государственного преследования преступления» и осуществление «попечительского» отношения к частным лицам, нуждающимся в государственной защите².

В результате судебной реформы 1864 г. прокуратура реорганизуется и включается в судебное ведомство, как указано в ст. 135–136 Учреждения судебных установлений³. Задачи прокуратуры охватывают надзор за единообразным соблюдением законов, возбуждение уголовного преследования, участие в уголовном и гражданском судопроизводстве в предусмотренных законом случаях. Вместе с тем прокуратура привлекается к работе многих губернских административных органов, но в качестве не надзирающего органа, а одного из членов с правом решающего голоса, но без права протеста⁴.

Однако В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев полагают, что в ведении прокуратуры сохранился надзор за соблюдением законов, касающихся прав граждан⁵. «Прокуроры суть органы

¹ См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 127.

² См.: *Басков В.И.* История прокуратуры Российской империи. С. 9.

³ См.: Российское законодательство X–XX веков. М., 1991. Т. 8. С. 30–46.

⁴ См. подробнее: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 21–27.

⁵ См.: *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. С. 41.

правительства для охранения силы закона, и на этом основании сущность их обязанностей заключается... в предложениях суду предварительных заключений по делам, подчиненным особому их наблюдению уставами гражданского и уголовного судопроизводства... в наблюдении единообразного и точного применения закона... Прокуроры должны быть ходатаями, защитниками и представителями в делах, касающихся до казны, до государственного имущества, до Государева имущества, а также лиц, которые не способны защищать себя и поэтому нуждаются в опеке государственной власти»¹.

Прокуроры осуществляли защиту прав российских подданных и в местах лишения свободы. Так, ст. 18 Устава о содержании под стражей возлагала на прокуроров обязанность по наблюдению, «чтобы кто-либо не содержался под стражею без постановления уполномоченных на то мест и лиц или не в надлежащем месте заключения». Кроме того, на лиц прокурорского надзора возлагалось наблюдение за размещением подследственных арестантов и успешным ходом арестантских дел. В этой статье Устава также отмечалось, что «лица местного прокурорского надзора имеют во всякое время беспрепятственный вход в тюрьмы гражданского ведомства». Статьи 232 и 234 предусматривали обязанность лиц прокурорского надзора просматривать прошения заключенных. Статьи 399–402 требовали согласия лиц прокурорского надзора при наложении взысканий на арестантов. Статья 411 вменяла в обязанность начальника места заключения «доводить до сведения подлежащего лица прокурорского надзора о наложении на арестанта кандалов»².

Рост терроризма на рубеже XIX–XX вв. и революция 1905 г. привели к изменению функций прокуратуры, ее деятельность была сосредоточена на борьбе с политической преступностью, что превратило прокуратуру, по словам

¹ О прокурорском надзоре // Судебные уставы 1864 года. СПб., 1866. С. 53.

² Свод законов Российской империи. Т. XIV–XVI. СПб., 1913.

В.И. Баскова, в карательный орган¹. Органом, верно служащим самодержавию, прокуратура России продолжала оставаться вплоть до ее ликвидации вместе с рухнувшим строем в 1917 г.²

Советский период. Эволюционные процессы развития государства и права в России были прерваны революционными потрясениями начала XX в. Октябрьская революция 1917 г. открыла новую главу не только российской, но и всемирной истории государства и права. После Октябрьской революции органы прокуратуры были ликвидированы. В Декрете о суде от 24 ноября 1917 г. № 1 устанавливалось: «Упразднить ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжной и частной адвокатуры»³.

Вместе с тем опыт работы советского государственного аппарата в 1920-х гг. показывал его крайнюю неэффективность и неуважение властей на местах к центральной власти, а также к законам, принятым центральным правительством. В данных условиях был один выход из сложившегося положения — создание специального централизованного органа, подчиненного только центральной государственной власти, независимого от поднадзорных ему учреждений, от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на всей территории страны, во всех областях жизни Советского государства.

По мысли В.И. Ленина, таким органом должна была стать советская прокуратура. В конце 1921 г. он дал указание

¹ См: *Басков В.И.* История прокуратуры Российской империи. С. 10.

² См.: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 27; *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. С. 42.

³ СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

Д.И. Курскому приступить к подготовке проекта положения о прокуратуре. Большинство противников данного проекта, высказываясь за введение нового института, не соглашались с организацией централизованной, независимой от губернских исполкомов прокуратуры. Оппозиционеры, выступавшие против единой, централизованной прокуратуры, говорили, что учреждение подобного органа олицетворяет возврат к старому, нарушает Конституцию РСФСР, служит проявлением недоверия к местным органам, высокомерия центра. Они утверждали, что в России никогда не было и не будет единой законности¹.

Однако 26 мая 1922 г. III сессия ВЦИК приняла *Положение о прокурорском надзоре*, которое вступило в силу с 1 августа 1922 г. В Положении о прокурорском надзоре была законодательно закреплена независимость прокуроров от местных органов власти (губернских исполкомов) и, следовательно, отвергнут принцип «двойного» подчинения. Но оппоненты настояли на отказе от права прокуроров обжаловать в суд незаконные решения исполкомов. Прокурор Республики наблюдал за законностью в деятельности всех наркоматов, иных центральных учреждений и организаций, вносил представления об отмене или изменении изданных ими незаконных распоряжений и постановлений или опротестовывал эти акты в Совнарком и Президиум ВЦИК. Принесение Прокурором РСФСР и подчиненными ему прокурорами протеста не приостанавливало исполнения опротестованного решения².

Положение о прокурорском надзоре по существу восстанавливало российскую модель прокуратуры петровского времени, причем в начальный период деятельности для нее была характерной ориентация на обеспечение прав и интересов трудящихся. Направленный на места централь-

¹ См.: Басков В.И. Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 103, 112.

² СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 539.

ной прокуратурой циркуляр 1923 г. № 1 предписывал: «Поставить основной задачей такое повседневное направление работы прокуратуры, чтобы каждый трудящийся страны знал и понял, что именно в лице прокурора он всегда имеет первого и самого близкого защитника и охранителя его интересов»¹.

Инструкция Народного комиссариата юстиции от 17 октября 1922 г. «О вопросах ближайшей деятельности прокуроров на местах в области общего надзора» предлагала сосредоточить внимание на законности решений местных органов о налогах, при разрешении вопросов о муниципализации и демуниципализации строений и мелких предприятий, о реквизициях и конфискациях². Таким образом, практически в первые годы существования прокуратуры выявилась тенденция расширения ее функций. В частности, на нее возлагалось осуществление надзора за законностью действий всех хозяйственных учреждений, общественных организаций и частных лиц. В задачи общего надзора входили возбуждение уголовных дел о должностных и хозяйственных преступлениях, наблюдение за законностью и хозяйственными преступлениями, наблюдение за законностью сделок государственных органов и учреждений между собой и с частными лицами с целью не допустить заключения сделок в обход закона, нарушения интересов государства и трудящихся.

Одним из несомненных достижений тех лет являлся рост популярности прокуратуры среди широких кругов населения, выражающийся в увеличении числа обращений граждан к прокурорам³. О большой популярности прокуратуры у населения свидетельствуют показатели, характеризующие работу по приему жалоб на действия административных ор-

¹ Цит. по: *Полянский С.К.* К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору // *Еженедельник советской юстиции.* 1925. № 41. С. 15.

² Приводится по: *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. С. 46.

³ См.: *Лаговнер Н.* О методах общего надзора // *Еженедельник советской юстиции.* 1924. № 25. С. 73–76.

ганов. Таких жалоб за отмеченное время (по состоянию на 1 января 1924 г.) принято 17 746, и из них оставлено без последствий 3127¹.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении прокуратуры Союза ССР» в целях централизации и укрепления организационного единства прокурорских органов была *учреждена прокуратура Союза ССР*. В Постановлении отмечалось, что прокуратура Союза ССР учреждается «в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности по Союзу ССР от покушений со стороны противообщественных элементов»². Одновременно с утверждением *Положения о прокуратуре Союза ССР* 17 декабря 1933 г. была ликвидирована Прокуратура Верховного Суда СССР. Прокурор СССР утверждался ЦИК СССР и был подотчетен ему и его Президиуму. Одновременно он был подотчетен СНК СССР³.

Создание прокуратуры Союза ССР было крупным и исключительно своевременным шагом в деле дальнейшей централизации и независимости органов прокуратуры. Согласно принятому Положению, она осуществляла надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза, союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям Правительства Союза ССР; наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановление их исполнения; возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях по терри-

¹ Еженедельник советской юстиции. 1924. № 16. С. 64.

² Собрание законодательства СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

³ Положение о прокуратуре Союза ССР, утвержденное постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. // Собрание законодательства СССР. 1934. № 1. Ст. 2-а и 2-б.

тории Союза ССР; надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений; общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик.

В Положении были определены функции прокуратуры Союза ССР и порядок их осуществления, а также отрасли прокурорского надзора, ставшие традиционными: общий надзор, надзор за правильным и единообразным применением законов судебными органами; надзор за производством предварительного расследования; надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений; дополнительно на прокуратуру возлагалась функция конституционного контроля, ранее принадлежавшая Верховному Суду СССР.

Процесс централизации прокуратуры и превращения ее в единую систему был полностью завершен в 1936 г. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образовании Народного комиссариата юстиции СССР» выделило органы прокуратуры и следствия из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик, подчинив их непосредственно Прокурору СССР¹. Прокуратура стала единой системой в масштабе Союза ССР. Одновременно прокуратуры союзных республик утратили свою самостоятельность по отношению к прокуратуре СССР.

Открывшийся 25 ноября 1936 г. Чрезвычайный VIII съезд Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. единогласно утвердил *Конституцию СССР* путем постатейного голосования². Среди прочих важных вопросов Конституция СССР в гл. X установила систему основных прав и свобод граждан, гарантированных государством, и равенство их для всех; вместе с тем она закрепила и высокие обязанности, определяемые положением и задачами гражданина в обществе. Конституция

¹ Собрание законодательства СССР. 1936. № 40. Ст. 336.

² Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек. № 283.

СССР 1936 г. также в гл. IX «Суд и прокуратура» впервые закрепила основы прокурорского надзора на высшем уровне законодательства. Содержание всей государственно-правовой деятельности прокуратуры составлял высший надзор за точным исполнением и соблюдением законов.

Однако, по мнению В.И. Рохлина и И.И. Сыдорука, «несмотря на то что положения Конституции СССР 1936 г. соответствовали представлениям о демократическом государстве, говорить о правах и свободах граждан, которые в ней были провозглашены весьма широко, о соблюдении законности в должной степени в этот период, разумеется, нельзя. Именно на время принятия Конституции 5 декабря 1936 г. приходится период, для которого характерен размах репрессий, необоснованных арестов, осуждений без суда и следствия, тех нарушений законности, которыми отличался период культа личности Сталина»¹. В то же время В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев полагают, что органы прокуратуры и в этот период пытались обеспечивать соблюдение прав граждан, провозглашенных Конституцией 1936 г., выступали против искажений законности².

В период Великой Отечественной войны было введено Военное положение, объявленное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. в целях обеспечения общественного порядка и государственной безопасности, что потребовало внесения существенных изменений как в структуру органов прокуратуры, так и в ее практическую деятельность.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. Потребовалось перестроить работу органов прокуратуры, чтобы обеспечить соблюдение законности в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте. Стало уделяться

¹ *Рохлин В.И., Сыдорук И.И.* Прокурорский надзор: защита прав человека. СПб., 2001. С. 16.

² См.: *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. С. 48.

значительно больше внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан. Так, уже в *Приказе Генерального прокурора СССР* от 17 июня 1946 г. № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов» были сформулированы задачи прокуроров в сфере общего надзора, определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона. В этом Приказе в числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры был определен «...надзор за точным исполнением законов, охраняющих права военнослужащих и членов их семей, демобилизованных воинов, борьба с администрированием, с незаконными штрафами, незаконными мобилизациями на различные работы и другими нарушениями прав граждан, а также с фактами бюрократического отношения к рассмотрению жалоб и заявлений граждан»¹.

В статусе прокуратуры СССР также произошли некоторые изменения: I сессия Верховного Совета СССР II созыва приняла Закон от 19 марта 1946 г. о присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР², что должно было повысить авторитет прокуратуры в системе органов государственной власти.

Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета 24 мая 1955 г., несколько расширило и конкретизировало полномочия органов прокуратуры, а также законодательно закрепило основные положения о задачах прокурорского надзора и методах его осуществления³, что в свою очередь создавало необходимые условия для усиления прокурорского надзора. Н.В. Мельников полагает, что в целом Положение 1955 г. по

¹ Советская прокуратура : сб. документов. М., 1981. С. 135.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10.

³ Там же. 1955. № 9. Ст. 222.

содержанию и форме выступает прообразом ныне действующего законодательства о прокуратуре¹.

Принятие Положения имело важное значение, поскольку оно весьма подробно описывало сферы деятельности органов прокуратуры, правомочия по осуществлению возложенных на нее задач, обязанность принимать меры к устранению всяких нарушений законов, от кого бы они ни исходили. В Положении подтверждалось, что прокуратура составляет единую, централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Со ссылкой на ст. 117 Конституции СССР закреплялась независимость органов прокуратуры при выполнении своих функций от каких бы то ни было местных органов. Они подчинены только Генеральному прокурору СССР, который ответствен и подотчетен перед Верховным Советом СССР, а в период между сессиями – перед Президиумом Верховного Совета СССР. Все эти нормативные положения закрепляют статус прокуратуры как органа государства и подтверждают ее государственно-властные полномочия.

Согласно ст. 1 Положения, высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как и отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР, возлагается на Генерального прокурора СССР.

В Положении о прокурорском надзоре в СССР была закреплена следующая система отраслей прокурорского надзора:

- ◇ надзор за исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных советов депутатов трудящихся, общественными организациями, должностными лицами и гражданами СССР;

¹ Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 39.

- ◇ привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений;
- ◇ надзор за исполнением законов и деятельностью органов дознания и предварительного следствия;
- ◇ надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов;
- ◇ надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы.

Положение о прокурорском надзоре в СССР (ст. 2) среди прочих задач высшего надзора за точным исполнением законов указывает на охрану «от всяких посягательств политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных в конституционном порядке».

Впервые в законодательстве выделяются самостоятельные главы по отраслям прокурорского надзора, что обеспечивает более высокий уровень правовой регламентации. В гл. II–V Положения изложены задачи и правомочия прокуроров, а также средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона применительно к каждой из закрепленных отраслей надзора, обязанности адресатов прокурорских обращений.

Усилению прокурорского надзора за соблюдением закрепленных в законодательстве субъективных прав и свобод граждан способствовало принятие Конституции (Основного Закона) СССР 7 октября 1977 г., в которой значительное место уделялось расширению и обеспечению прав граждан, была введена специальная глава «Государство и личность», сделана попытка не только провозгласить, но и гарантировать провозглашаемые права¹.

Характеризуя законодательство о прокурорском надзоре, принятое в последующие годы, нельзя не обратить внимания на то, что предмет и пределы прокурорского надзора с течением времени в существенной степени расширялись.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

В Законе «О прокуратуре СССР» (ст. 2), принятом Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г.¹, впервые было прямо указано, что одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств «социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и советскими законами». Расширение пределов прокурорского надзора за исполнением законов было особенно необходимым в деле охраны прав и законных интересов граждан.

В Законе «О прокуратуре СССР» получил закрепление принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры, что было особенно важно для устранения нарушений закона, причин и условий, способствовавших указанным нарушениям.

С принятием Закона «О прокуратуре СССР» законодательство о прокурорском надзоре было поднято на более высокий уровень, так как Закон был принят Верховным Советом СССР, а Положение о прокурорском надзоре 1955 г. утверждалось Указом Президиума Верховного Совета СССР, который в свою очередь был утвержден Законом Верховного Совета СССР от 28 декабря 1955 г. Закон выгодно отличался от Положения большей степенью нормативной детализации ряда вопросов прокурорского надзора. В Законе закреплялись общие положения о прокуратуре СССР, устанавливались система органов прокуратуры и их организация, а также иные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры. В Законе детально регулировались вопросы осуществления прокурорского надзора в его отдельных отраслях: надзор за исполнением законов органами управления, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор); надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; надзор

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 40. Ст. 843.

за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Президиум Верховного Совета СССР 4 марта 1980 г., дополнив изданный ранее Указ от 12 апреля 1968 г. «*О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан*»¹, возложил на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров обязанность осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан, привлекать нарушителей к ответственности и принимать меры в соответствии с Законом о прокуратуре СССР.

Сразу после издания этого Указа Генеральный прокурор СССР своим Приказом № 14 от 4 апреля 1980 г. «Об организации работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» потребовал от органов прокуратуры проводить постоянные проверки исполнения законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, проявляя максимум чуткости и внимания к людям, тщательно проверять заявления и жалобы, добиваться восстановления нарушенных прав и интересов граждан, осуществлять анализ поступающих заявлений и жалоб и принимать меры к устранению причин, их порождающих.

Правозащитная роль прокуратуры получила значительное расширение в 1980-е гг. с началом провозглашенных реформ. Президиум Верховного Совета СССР 16 июня 1987 г.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. С. 192.

внес изменения и дополнения в Закон «О прокуратуре СССР», подтвердив правозащитную направленность деятельности прокуратуры. В частности, в ст. 1 Закона были внесены дополнения, согласно которым прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов, должна добиваться, чтобы все перечисленные в статье государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе социалистической законности, «обеспечивали в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Требования прокуроров об устранении нарушений законов, предъявленные в установленном порядке, обязательны для исполнения». При этом прокуратуре были предоставлены такие средства прокурорского реагирования, как предписание и предостережение¹.

Завершая рассмотрение социалистического этапа развития прокуратуры, считаем важным отметить, что в данный период советской наукой государственного права признавалась идея о четырех формах государственной деятельности: деятельность представительных органов, исполнительно-распорядительная деятельность, правосудие, прокурорская деятельность².

Подводя итоги функционирования советской прокуратуры, М.Н. Маршунов в 1991 г. писал: «...С некоторыми принципиальными различиями перед прокуратурой всегда последовательно ставилась задача обеспечения законности в сфере государственного управления специфическими, свойственными только ей средствами и методами. Реализовывалась эта задача в рамках той отрасли, которая до недавнего времени называлась общим надзором... Характерно, что с самого своего возникновения прокуратура не была

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 25. Ст. 349.

² См., например: *Галкин Б.А.* Функции прокурора в советском уголовном процессе // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 29–30.

только органом уголовного преследования. Задача, перед ней ставящаяся, была гораздо шире — обеспечить законность в широком смысле, а не только в сфере и путем борьбы с преступностью. Поэтому постоянное наличие в регулировавших прокурорский надзор нормативных актах группы норм, определявших общенадзорную деятельность прокуроров, объективно обуславливалось реально существующими потребностями функционирования государственного аппарата. Общий надзор прокуратуры, хотя и качественно реформированный, перенацеленный, должен сохраняться и в дальнейшем, тем более что сейчас в нем появились новые существенные акценты»¹.

Постсоветский период. Решающим моментом в истории советской прокуратуры и, в частности, Прокуратуры России стало проведение в жизнь постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР». На основании Декларации о государственном суверенитете РСФСР и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 176 и 179) Верховный Совет РСФСР образовал на базе действующих на территории РСФСР органов прокуратуры единую систему органов прокуратуры, подчиненную Генеральному прокурору РСФСР. Генеральному прокурору предлагалось принять в свое ведение расположенные на территории РФ органы прокуратуры, а также научные и учебные заведения, входящие в эту систему.

С распадом СССР и образованием СНГ Прокуратура Союза ССР преобразуется в межреспубликанский орган прокурорского надзора — Прокуратуру Содружества Независимых Государств. Правовой основой деятельности прокуратуры СНГ стали общесоюзное и республиканское законодательство о прокуратуре, а также законодательство по различным отраслям права. Для выработки совместных с прокурорами республик решений была образована феде-

¹ *Маршуров М.Н.* Прокурорско-надзорное право. СПб., 1991. С. 19–20.

ральная коллегия, возглавляемая Генеральным прокурором СНГ. В состав коллегии входили его заместители и генеральные прокуроры республик. Были преобразованы некоторые отрасли надзора и основные направления деятельности Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законов в СНГ¹. Таким образом, Прокуратура СССР перестала существовать как самостоятельный государственный орган.

Каждое суверенное государство в составе СНГ учредило самостоятельную прокуратуру, возглавляемую Генеральным прокурором (прокурором). До принятия Конституции РФ 1993 г. правовой статус прокуратуры Российской Федерации определял Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»², закрепивший традиционные для прокурорского надзора функции, но без характеристики самого надзора в качестве высшего государственного надзора. В Законе отсутствовал ряд правомочий, ранее предоставлявшихся прокурору, в частности предписание и предостережение.

Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. сокращал и поле ее взаимодействия с гражданами. В частности, в п. 1 ст. 9 указывалось, что к ее полномочиям относится рассмотрение только тех заявлений и жалоб, содержащих сведения о нарушениях закона, которые не подведомственны суду. Это, конечно, ограничивало прокурорские полномочия в области защиты прав и свобод граждан, которые были вынуждены обращаться в прокуратуру «по остаточному принципу», т.е. когда их интересы не могли быть защищены в судебном порядке. Но, как подчеркивают сами работники прокуратуры, «несмотря на указанное ограничение, они выступали в защиту прав и свобод человека и тогда, когда граждане имели право обращаться в

¹ См. подробнее: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 41.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 332.

суд. И число случаев восстановления прав граждан после вмешательства прокуратуры превышало число случаев, когда интересы их защищались судебными решениями»¹. Вместе с тем положительным моментом Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. было установление сокращенных сроков (5 дней) при рассмотрении жалоб граждан на нарушение их конституционных прав (п. 2 ст. 9).

Конституция Российской Федерации 1993 г. в отличие от ранее действовавших основных законов нашего государства крайне скупо определила положение российской прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации. Следует отметить, что в процессе подготовки проекта новой Конституции РФ была предпринята попытка ограничить роль прокуратуры выполнением лишь судебно-процессуальных функций, исключив функцию надзора из сферы ее деятельности. Только перед самым опубликованием в проект была включена статья об определении полномочий прокуратуры федеральным законом (ст. 129). Таким образом, в Конституции Российской Федерации 1993 г. лишь ст. 129, расположенная в гл. 7 «Судебная власть», устанавливает, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами. Прокуроры иных рангов назначаются Генеральным прокурором РФ. Полномочия, ор-

¹ Проблемы законодательного разграничения полномочий судов и прокурорских органов в процессе реализации концепций судебной реформы / А.В. Фролов, Б.И. Петин, В.Г. Розенфельд, С.Д. Минакова // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1996. Вып. 5. С. 161.

ганизация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

Таким образом, первоначально концепция развития прокуратуры Российской Федерации исходила из необходимости сокращения функций и полномочий прокуратуры, рассматривая прокуратуру как составной элемент судебной власти. Однако принятие новой Конституции РФ сыграло и положительную роль в развитии государственно-правового института прокуратуры. В 1994 г. научной общественностью был поставлен вопрос о разработке концепции развития прокуратуры как самостоятельного многопрофильного государственно-правового института, имеющего собственные закономерности развития и деятельности. Как показало обсуждение этого вопроса на заседании «круглого стола» журнала «Государство и право», о прокурорской власти как особой, четвертой власти в государстве существуют разные, подчас противоположные мнения. Но независимо от этого признано, что отказ от прокурорского надзора в различных сферах государственной деятельности может привести общество к правовому бессилию. Поэтому важно сохранить основные прежние функции прокуратуры (при известной их трансформации) и передать ей новые. Причем, как особо подчеркивалось в ряде случаев, несмотря на включение в Конституцию РФ в гл. 7 («Судебная власть») ст. 129 (о прокуратуре), полномочия прокуратуры не могут ограничиваться лишь сферой судебной деятельности, что предопределяет положение прокуратуры как самостоятельного органа власти¹.

Следствием вступления в действие Конституции Российской Федерации 1993 г., а также дискуссий о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти в среде ученых и юристов-практиков было принятие Федерального закона от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений

¹ См.: Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // Государство и право. 1994. № 3. С. 30–31.

и дополнений в Закон РФ “О прокуратуре Российской Федерации”»¹.

Закон уточнял правовой статус прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов (п. 1 ст. 1). Важной новеллой Закона являлось провозглашение защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве одной из целей деятельности прокуратуры, а также введение нового направления прокурорского надзора – надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» было впервые введено общеправовое понятие функций прокуратуры как направления деятельности прокуратуры, которое определяется ее социальным назначением, характеризуется определенным предметом ее ведения, направлено на решение соответствующих задач с закреплением соответствующей компетенции, включая правовые средства ее реализации².

В Законе было провозглашено, что прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов власти и управления, общественных формирований и должностных лиц, подчиняясь только Генеральному прокурору РФ, который назначается на долж-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. М., 1996. С. 9.

ность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ. Вместе с тем вводилась некоторая фактическая зависимость, поскольку прокурор субъекта Федерации назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с субъектом. Особенность рассматриваемого закона определялась прежде всего тем, что он регулировал деятельность прокуроров в полном объеме как по пределам и предмету надзора, так и полномочиям прокуроров в области устранения выявленных нарушений закона.

Закон предусматривал значительное усиление правозащитной направленности деятельности прокуратуры, особенно касающейся прав и свобод человека и гражданина. Впервые им была посвящена самостоятельная глава. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 1) возлагал на прокуратуру надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» 1995 г. (ст. 10) содержал указание на то, что органами прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Закон не указывал на какие-либо ограничения для обращений граждан в органы прокуратуры, т.е. гражданин мог направить в прокуратуру жалобу по вопросу, рассмотрение которого подведомственно суду. Причем Закон специально оговаривал, что решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Это означает, что прокурор вправе и обязан принять и рассмотреть каждое заявление, а граждане по собственному усмотрению могут использовать право на обращение в суд или прокуратуру.

Президентом РФ 10 февраля 1999 г. подписан Федеральный закон № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»¹. Закон расширил полномочия, сферы деятельности прокуратуры, возложил на нее надзор за соблюдением Конституции РФ, тем самым подтверждая конституционно-надзорные полномочия прокурора. Расширен круг поднадзорных субъектов, прокурорский надзор осуществляется за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, за законностью деятельности коммерческих предприятий, судебных приставов. Прокурору вновь было представлено право объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона. В определении содержания деятельности прокуратуры законодатель сохранил надзор как главную функцию, определяющую предназначение прокуратуры в государстве. Однако прокуратура выполняет и иные функции, установленные названным и иными федеральными законами, а именно: уголовное преследование, включая предварительное следствие и поддержание обвинения в суде, а также ряд других.

Рассматривая историю развития советского и российского законодательства о прокуратуре, профессор Н.В. Мельников в 2003 г. указывал: «В наше время в работе прокуратуры приоритетами являются: укрепление государства, развитие федерализма, сохранение единого правового пространства страны, защита частной и государственной собственности. Правозащитная деятельность и обеспечение законов — главные функции прокуратуры»².

Однако в 2007 г. в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» были внесены существенные изме-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 7. Ст. 878.

² Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 51.

нения. С.Ю. Лаптев называет Федеральный закон от 05.07.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»¹ «...настоящей революцией не только в сфере уголовного процесса, но и в системе правоохранительных органов государства»².

Цель принятия данного Федерального закона состояла в усилении принципа процессуальной самостоятельности следователя; соответственно полномочия прокурора в сфере надзора за предварительным расследованием были существенно сокращены, а следователей прокуратуры вывели из структуры соответствующих прокуратур. В системе прокуратуры образован специализированный орган, обеспечивающий в пределах своих полномочий исполнение федерального законодательства об уголовном судопроизводстве, – Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, являющийся органом прокуратуры Российской Федерации (ст. 20.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Полномочия по осуществлению предварительного расследования, которыми ранее были наделены прокуроры и следователи прокуратуры, переданы следователям Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

При этом изменилась процессуальная роль прокурора в уголовном процессе. С.Ю. Лапин отмечает, что роль прокурора в процессе уголовного судопроизводства радикально снижена. По существу прокурор полностью выводится из стадии предварительного расследования и, можно сказать, является «пассивным созерцателем происходящего», поскольку полномочия по надзору за следствием остались, а действительных полномочий у него больше нет. Складывается

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 24. Ст. 2830.

² Лапин С.Ю. Прокурор – следователь: революция началась // ЭЖ-Юрист. 2007. № 26. С. 8.

ощущение, что на фоне возросшей роли следователя прокурор стал просто неким нравоучителем, которого надо слушать, но не обязательно слушаться, хотя на прокурора по-прежнему возложен надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, и ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» никто не отменял, но эффективность исполнения им своих полномочий становится чрезвычайно проблематичной¹.

Не оспаривая общую идею о разделении функций надзора и функций следствия в прокуратуре, полагаем, что воплотить ее в жизнь следовало в таком режиме, чтобы граждане не почувствовали на себе этих реформ. Всякая перестройка системы взаимоотношений, да еще в таком сложном блоке, как правоохранительные органы, должна обязательно соответствовать сложившимся на сегодняшний день реалиям. Лучше чаще менять законы, приводя их в соответствие с жизнью, чем наоборот: принять закон, в рамки которого придется загонять нашу жизнь. Представляется, что если бы прокурору оставили право самостоятельно возбуждать уголовные дела, право давать обязательные к исполнению письменные указания и отменять незаконные и необоснованные решения следователя или руководителя следственного органа, это обеспечило бы баланс между самостоятельностью следователя и наличием эффективного надзора. Перечисленные полномочия прокурора никак не сказались бы на процессуальной самостоятельности следователя, но служили бы достаточной «прививкой» от произвола и беззакония. Изменения в законодательстве должны быть более взвешенными, чтобы не оставить следствие без компетентного, профессионального и действенного надзора.

Советник Генерального прокурора А. Мыщыков полагает, что необходимо сохранить надзор за законностью деятельно-

¹ Лапин С.Ю. Прокурор – следователь: революция началась. С. 7.

сти контрольно-надзорных органов, за тем, как они выполняют возложенные законом обязанности. Более того, он должен преобладать в структуре надзорных действий, если учесть число контролирующих органов и объем их полномочий. Контролирующие органы по ряду параметров, если брать специализацию, методику проверочных механизмов и т.п., превосходят надзор прокуратуры. Следовательно, здесь проблема в характере отношений. Прерогативой прокуратуры должен оставаться исключительно надзор за законностью деятельности органов контроля, прокурор вправе требовать от них проведения проверок в подконтрольных (поднадзорных) структурах, а также выделения специалистов для выяснения возникших вопросов¹.

Однако представляется, что учреждение Следственного комитета при Прокуратуре РФ имеет и еще одно, может быть, не столь очевидное следствие. Его можно рассматривать как свидетельство усиления функции осуществления уголовного преследования в системе функций прокуратуры. В настоящее время прокуратура занимает двойственное положение в системе органов государственной власти Российской Федерации: с одной стороны, является органом, осуществляющим надзор за конституционной законностью и соблюдением основных прав и свобод человека и гражданина, а с другой — органом исполнительной власти, осуществляющим уголовное преследование, что не способствует эффективному осуществлению прокуратурой ее основных функций.

Вместе с тем прокуратура Российской Федерации должна сохранять приоритет, выработанный в течение долгих лет существования данного органа, — правозащитную функцию. Сейчас она реализуется в процессе деятельности прокуратуры во всех направлениях, поскольку соблюдение прав граждан отражает практику и уровень исполнения закона. Поэто-

¹ *Мыцыков А.* Смысл реформ — повышение эффективности надзора // Законность. 2007. № 1. С. 4–5.

му их защита — одна из основных целей прокурорской деятельности, неотъемлемая часть предмета надзора¹.

Таким образом, определенные задачи, которые вставали перед российским государством на разных этапах его развития в деле охраны и укрепления законности, преобразовывались в задачи и функции прокуратуры.

Анализ развития законодательства о прокуратуре Российской Федерации показывает, что становление полномочий прокуратуры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина корреспондирует с неоднократной сменой конституционно-правовых моделей данного государственного института, обусловленной как изменением приоритетов государственного и общественного развития, так и неопределенностью конституционно-правового статуса прокуратуры РФ.

Отсутствие в Конституции РФ упоминания о целях и задачах прокуратуры РФ создает некоторую неопределенность в ее конституционно-правовом статусе. Цели, задачи и основные направления деятельности прокуратуры (в том числе в сфере защиты конституционных прав и свобод) были закреплены Законом РСФСР 1992 г., затем изменены Федеральным законом в 1995 г.², уточнены в 1999, 2002 и 2007 гг., что обуславливается изменением приоритетов государственного и общественного развития.

Реформа прокуратуры РФ не может осуществляться за счет сокращения иных исторически сложившихся и традиционных для российской прокуратуры функций (в частности, правозащитной) и не должна привести к ее преобразованию в институт, осуществляющий исключительно уголовное преследование. Для преодоления данной тенденции

¹ *Мыцков А.* Смысл реформ — повышение эффективности надзора. С. 4—5.

² Федеральный закон от 17.11.95 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

необходимо внести дополнения в ст. 129 Конституции РФ с тем, чтобы закрепить цели прокуратуры – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

ГЛАВА 2 ФОРМЫ И МЕТОДЫ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. Способы реализации правозащитной функции прокуратурой Российской Федерации: общая характеристика

Правозащитная функция органов прокуратуры реализуется не только в процессе надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и при реализации иных направлений деятельности органов и учреждений прокуратуры, закрепленных в ч. 2–4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

- ◇ надзора за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- ◇ надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- ◇ надзора за исполнением законов судебными приставами;
- ◇ надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- ◇ участия в рассмотрении дел судами, арбитражными судами и принесение протестов на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов;
- ◇ участия в правотворческой деятельности.

Прокуратура выступает носителем особых государственно-властных полномочий в сфере обеспечения соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Для осуществления правозащитной функции органы прокуратуры наделены полномочиями и средствами их реализации, в каждом акте прокурора выражается государственно-властное требование. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в ст. 45 недвусмысленно указывает на то, что прокуроры являются представителями государственной власти, свои полномочия они осуществляют от имени государства (п. 1 ст. 1 Федерального закона). В актах прокурорского надзора, в какой бы форме они ни выражались, реализуются властные требования устранить нарушения закона. Социальная природа прокурорского надзора определяется особым характером прокуратуры как системы органов государственной власти, ее значительными отличиями от других систем органов государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной.

Ведущим методом осуществления правозащитной функции прокуратуры Российской Федерации является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (п. 2, абз. 3 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина представляет собой полноправную отрасль прокурорского надзора; ему свойствен собственный предмет надзора; его характеризует комплекс полномочий прокурора, не по-

глошаемый полномочиями других отраслей прокурорского надзора. Конкретные задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации.

Предметом прокурорского надзора за соблюдением прав человека является соблюдение положений Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина, а также исполнение законов, обеспечивающих их реализацию и действие (п. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), т.е. деятельность федеральных министерств, служб, агентств и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Отметим, что в предмет надзора, определяемый ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», включено только соблюдение и только тех прав и свобод человека и гражданина, которые не относятся к предмету других видов деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов.

Важное концептуальное положение содержится в п. 2 ст. 26 Федерального закона, согласно которому «органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций». Надзорные мероприятия должны проводиться в первую очередь в тех государственных органах, на которые возложено осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поскольку от того, как применяют эти органы и их должностные лица предоставленные им полномочия и исполняют возложенные на них обязанности, во многом зависит состояние обеспечения этих прав и

свобод. Однако прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов этими органами, должен действовать строго в рамках предоставленной ему компетенции, не допуская вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность названных органов и не подменяя их.

При этом прокуратура методами прокурорского реагирования не только добивается устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина, но и в рамках закона собственными методами воздействует на органы контроля, имеющие специальные полномочия для защиты этих прав и свобод, с целью активизации их деятельности в этом направлении. Контролирующие органы располагают весьма мощным правозащитным потенциалом, который реально способен обеспечить полный порядок в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, что должно учитываться органами прокуратуры. Но зачастую контролирующие органы уклоняются от выполнения своих функций, занимают позицию стороннего наблюдателя, что заставляет органы прокуратуры брать на себя выполнение их обязанностей и возлагает теперь на них выполнение действий, несовместимых с их правовым статусом. Таким образом, надзор прокурора за соблюдением прав и свобод должен носить строго мотивированный характер как в случае необходимости пресечения совершенного преступления, так и в случае его предупреждения.

Основанием для прокурорской проверки является поступившая к прокурору информация (обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации и т.п.) и другие материалы о нарушениях конституционных прав и свобод граждан, требующих использования прокурорских полномочий.

Обращения граждан выступают основным видом информации, служащей основанием для проведения прокурорской проверки. Порядок их рассмотрения установлен Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской

Федерации¹, принятой «в целях установления в системе прокуратуры единого порядка рассмотрения обращений и организации приема граждан» в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Инструкция устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры обращений граждан, а также парламентских запросов, обращений и запросов членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, запросов членов Общественной палаты Российской Федерации, должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, в прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов, районов и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах.

Инструкция содержит более развернутый, чем Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», перечень видов обращений граждан и включает ходатайства, коллективные и повторные обращения наряду с жалобами, заявлениями, предложениями. Так, Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации в п. 1.11 называет ходатайством изложенное в письменной форме обращение заявителя с просьбой о признании в случаях, установленных законодательством РФ, определенного статуса, прав, свобод; коллективным обращением – обращение двух лиц или более, а также обращение, принятое на митинге или собрании и подписанное организаторами или участниками митинга, собрания; повторным обращением – обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

тому же вопросу, в котором обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в данную прокуратуру, сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения, указывают на другие недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения.

В Инструкции также содержится более детализированная, чем установленная Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», процедура рассмотрения обращений граждан в органы прокуратуры Российской Федерации. В частности, сроки рассмотрения обращений граждан сокращены по сравнению с установленными Федеральным законом до 15 дней по обращениям, не требующим дополнительного изучения и проверки, по обращениям военнослужащих и членов их семей (п. 5.1, 5.2). При этом в Инструкции указано, что этот общий порядок работы с обращениями не распространяется на обращения, которые подлежат рассмотрению в специальном порядке, установленном уголовно-процессуальным и иным федеральным законодательством. В частности, специальный порядок рассмотрения обращений применяется при поступлении сообщений о преступлениях, которые рассматриваются в соответствии с Инструкцией о едином порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры от 16.03.2006¹, жалоб на действия (бездействие) и решения органов дознания, дознавателей, следователей и прокуроров, проверяемых в порядке ст. 123, 124 УПК РФ². В целях установления пределов действия Инструкции о рассмотрении обращений в органах прокуратуры

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 16.03.2006 № 12 «О совершенствовании системы приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2006. № 5.

² См. подробнее: *Кобзарев Ф.* Обращения граждан: новеллы правового регулирования // Законность. 2007. № 7. С. 21–25.

в ней (п. 2.4) определено, что обращения (запросы), в которых заявители выражают несогласие с решением и в связи с этим ставят вопрос о привлечении судей и прокуроров к ответственности, высказывая предположение о возможном совершении должностного преступления, при отсутствии в них данных о признаках преступления не требуют проверки в порядке, предусмотренном ст. 144 и 145 УПК РФ, о чем заявители уведомляются уполномоченным лицом прокуратуры с разъяснением права и порядка обжалования.

Пределы надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина ограничены только проверкой законности деяний поднадзорных субъектов. Основные направления прокурорской активности во многом определяются приказами и указаниями Генерального прокурора РФ по конкретным проблемам, а также ситуацией, сложившейся в районе, городе, субъекте Федерации, федеральном округе, наконец, в государстве в целом. Так, в настоящее время прокурорам предложено акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции РФ трудовых, имущественных, жилищных, экономических, избирательных и иных политических прав человека и гражданина, в том числе:

- ◇ анализировать выполнение работодателями обязанностей по своевременной выплате заработной платы и созданию работникам безопасных условий труда;
- ◇ сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, приватизации, предпринимательской деятельности, финансового, налогового, банковского, таможенного законодательства;
- ◇ наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов;
- ◇ в надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений и требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проверять законность

и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, а в случае бездействия органов контроля решать вопрос об ответственности их руководителей¹.

По мере изменения обстановки приоритеты могут меняться, но в любом случае сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина должны находить свое разрешение в органах прокуратуры. Собственная организационная деятельность органов прокуратуры по рассмотрению и разрешению обращений о нарушении прав и свобод человека и гражданина предполагает:

- ◇ обеспечение объективного и всестороннего рассмотрения обращений граждан и организаций, полноты использования предоставленных прокурорам полномочий, проявления принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности;
- ◇ обеспечение четкой организации приема граждан прокурорами;
- ◇ осуществление постоянного надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на поднадзорных объектах, в том числе в коммерческих и некоммерческих организациях и в сфере реализации ими правоотношений по обеспечению прав и свобод человека и гражданина на основании имеющейся у органов прокуратуры информации о нарушении законов в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Плановые проверки ввиду их объемности, а также специфики, требующей специальных познаний в различных областях экономической, социальной и политической жизни общества, намечаются к проведению, как правило, с участием соответствующих органов и учреждений, уполномоченных по закону осуществлять государственное управление

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры РФ № 30 от 22.05.96 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

или контроль за сферой правоотношений, планируемой прокуратурой к проверке¹.

Для выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина прокуроры используют предоставленные законом возможности беспрепятственно входить в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; иметь доступ к документам и материалам; проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения законов; требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических сведений, выделения специалистов, проведения проверок и ревизий; получать объяснения от должностных лиц и граждан по поводу нарушений законов.

Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации реализуется и при осуществлении надзора за исполнением законов федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Предметом надзора в данном случае являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами

¹ См.: *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. С. 95.

контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными выше (ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Таким образом, предметы надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и надзора за законностью частично пересекаются.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие».

Полномочия прокурора при осуществлении отмеченной деятельности органов прокуратуры определены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, обязательны для исполнения (ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

В связи с образованием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации прокуроры лишены следственных полномочий, все они переданы специализированному органу. Существенно сокращены и полномочия прокурора по «самостоятельному исправлению» нарушений законодательства, допущенных, по его мнению, следователем. Новые приоритеты и методы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в отношении орга-

нов, осуществляющих следствие, определены Приказом Генпрокуратуры Российской Федерации от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». В частности, прокурорам предписывается систематически, не реже одного раза в месяц, проводить проверки исполнения следственными органами требований Федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; проверять законность и обоснованность решений об отказе в возбуждении уголовного дела с изучением всех материалов проверки; при наличии предусмотренных законом оснований, в том числе в связи с выявлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносить мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений. Прокуроры также обязаны обеспечить надлежащий надзор за законностью возбуждения уголовных дел следственными органами; обязательно участвовать в судебном заседании при рассмотрении судом ходатайств следователя об избрании меры пресечения в отношении подозреваемого, обвиняемого; требовать своевременного направления прокурору уведомления о каждом случае производства без судебного решения осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыска и выемки в жилище, личного обыска. При выявлении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор должен направлять руководителю соответствующего следственного органа мотивированное требование об устранении нарушений¹.

¹ Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». — http://genproc.gov.ru/ru/documents/orders/index.shtml?item_id=64.

Важным направлением осуществления правозащитной функции прокуратуры Российской Федерации является осуществление надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, которые Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» выделил в качестве самостоятельного вида прокурорской деятельности (п. 2 ст. 1, ст. 32). Цели данного направления прокурорского надзора заключаются в следующем:

- ◇ выявление фактов нарушения законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- ◇ принятие мер к устранению обнаруженных нарушений законов;
- ◇ привлечение к ответственности виновных должностных лиц;
- ◇ восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина¹.

Предмет прокурорского надзора составляет законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы (ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При этом прокурорский надзор направлен в первую очередь

¹ См. подробнее: Кузьмин В.А., Китрова Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Постатейный. М., 2007. С. 210–215.

на обеспечение прав задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Данные индивиды имеют меньшие возможности предпринимать все доступные населению меры для защиты своих прав и интересов, поэтому надзорная деятельность прокуроров выступает в качестве гарантии их охраны и защиты.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», учитывая специфику задач и предмета рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, наделяет прокурора такими полномочиями, которые позволяют активно предупреждать, выявлять и устранять нарушения закона. Прокурор при исполнении надзора за исполнением законов вправе:

- ◇ посещать в любое время органы и учреждения, исполняющие наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, места содержания задержанных и заключенных под стражу;
- ◇ опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;
- ◇ знакомиться с документами, на основании которых эти лица были задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, а также с оперативными материалами;
- ◇ требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;
- ◇ проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- ◇ требовать объяснения от должностных лиц, приносить протесты и вносить представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается;
- ◇ отменять дисциплинарные взыскания, наложенные с нарушением закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязаны немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутых задержанию, предварительному заключению или помещенных в судебно-психиатрическое учреждение (ст. 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)¹.

Участие прокуроров в рассмотрении дел судами является важной формой деятельности прокуратуры и соответственно направлением реализации правозащитной функции.

Конституция РФ, перечисляя в ч. 2 ст. 125 субъекты, имеющие право на обращение с запросами в Конституционный Суд РФ, не упоминает Генерального прокурора РФ. Федеральный конституционный закон от 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² также умалчивает о роли прокуратуры в рассматриваемой форме судопроизводства. Данное обстоятельство расценивается многими учеными-правоведами, исследующими вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, как существенный недостаток, в определенной мере препятствующий полноценной реализации прокуратурой закрепленных в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; 2007. № 31. Ст. 4011.

² Федеральный конституционный закон от 21.07.94 № 1-ФКЗ (в ред. от 05.02.2007) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

Федерации» целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности. Вместе с тем неверно утверждать, что прокуратура Российской Федерации исключена из числа участников конституционного судопроизводства. В п. 6 ст. 35 этого же Закона законодатель предусмотрел право Генерального прокурора РФ на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, что прямо корреспондирует с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ.

Поводом для обращения в высшую судебную инстанцию страны может являться применение либо возможность применения законодательного акта (как федерального, так и субъекта Федерации) в ходе судебного разбирательства в рамках гражданского, административного либо уголовного судопроизводства в суде любого звена, включая дела, находящиеся в производстве мировых судей. Поводом для обращения Генерального прокурора РФ в Конституционный Суд РФ вполне может стать заявление в прокуратуру районного или областного звена в любом регионе России сторон в деле (истцов или ответчиков) либо иных заинтересованных в исходе дела лиц. Задача прокурорских работников, отвечающих за подготовку документов в Конституционный Суд РФ, заключается в надлежащем исследовании имеющихся материалов и должной мотивировке обоснования обращения Генерального прокурора РФ по вопросу конституционности (соответствия Конституции РФ) того или иного законодательного акта¹. Однако анализ практики реализации Генеральным прокурором РФ столь важного полномочия свидетельствует о единичности случаев обращения в Конституционный Суд РФ за истекшие более чем 10 лет со времени его закрепления в законе.

Другим направлением участия прокуроров в конституционном судопроизводстве является допускаемая конститу-

¹ См.: *Винокуров А.Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. 2007. № 1. С. 17.

циями и уставами субъектов Федерации возможность обращения их в конституционные (уставные) суды. Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.96 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹, конституционный (уставный) суд субъекта Федерации может создаваться для рассмотрения вопросов соответствия региональных законов, нормативных правовых актов органов власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования соответствующей конституции (устава). Таким образом, создание подобных судов не является обязанностью субъектов Федерации, а осуществляется по их желанию. В настоящее время в 15 субъектах Федерации прокуроры наделены правом обращения в конституционные (уставные) суды. В некоторых субъектах практикуется приглашение представителей прокуратур в судебные заседания для обсуждения затрагиваемых в них вопросов (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, г. Санкт-Петербург, Свердловская область)². Отметим, что для придания рассматриваемым полномочиям прокуроров субъектов Федерации легитимного характера в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо закрепить норму, согласно которой по усмотрению законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации соответствующим прокурорам может предоставляться право на обращение с запросами в конституционные (уставные) суды. Этим будет устранено противоречие с ч. 5 ст. 129 Конституции РФ, которая предусматривает наделение прокуроров полномочиями только на основании федерального закона.

¹ Федеральный конституционный закон от 31.12.96 № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2005) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

² См. подробнее: *Винокуров А. Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве. С. 19.

Полномочия по участию в гражданском процессе в судах общей юрисдикции реализуются прокурором в трех формах:

- ◇ путем обращения в суд с заявлениями, указанными в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ¹, как в порядке искового производства (исковые заявления), так и по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также по делам, рассматриваемым в порядке особого производства;
- ◇ путем вступления в процесс для дачи заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий;
- ◇ путем подачи апелляционных представлений на решения мировых судей, кассационных представлений на не вступившие в законную силу решения суда и надзорных представлений на вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного Суда Российской Федерации, если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор.

По мнению М.В. Гадиятовой, «обращаясь с заявлением в суд, прокурор, как правило, осуществляет реагирование на уже выявленное нарушение закона, а в случаях, когда он вступает в уже начатый процесс, в основе его деятельности лежит реагирование на любые нарушения и принятие мер для их предупреждения»². Отметим, что в ходе подготовки проекта ГПК РФ преобладала идея, в соответствии с которой неограниченное право прокурора на обращение в суд в интересах любых субъектов (граждан и организаций) не соответствует современному пониманию социальной справедливости и нарушает принцип процессуального равноправия сто-

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 02.10.2007, с изм. от 18.10.2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. № 46. Ст. 4532.

² Гадиятова М.В. Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел судами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 7–8.

рон¹. Именно поэтому Кодекс, определяя случаи, в которых прокурор вправе обратиться в суд в интересах граждан, устанавливает общий принцип доступа прокурора в гражданский процесс — затрудненность самостоятельной реализации гражданином конституционного права на судебную защиту. Право оценивать уважительность представляемых прокурором причин принадлежит суду. Нацеливая прокурорский корпус на работу в условиях нового процессуального закона, Генеральная прокуратура РФ в информационном письме от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснила, что «отсутствие в Кодексе перечня упомянутых в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ уважительных причин и критериев состояния здоровья, в соответствии с которыми гражданин не может обратиться в суд, не освобождает прокурора при подготовке искового заявления (заявления) в таком случае от выполнения указанных требований закона и приведения мотивов, по которым гражданин не может самостоятельно обратиться в суд». В определенной мере положения ч. 1 ст. 45 ГПК РФ поставили прокуратуру в зависимое положение от судов первой инстанции. Такая ситуация создавала напряженную обстановку во взаимоотношениях между прокуратурой и судами первой инстанции, поскольку в ряде очевидных случаев прокурору трудно принять эффективные меры по оперативному восстановлению нарушенных прав и свобод граждан².

Измененная 05.04.2009 редакция ст. 45 ГПК РФ дает прокурору возможность избежать этих ограничений после обращения к нему гражданина для защиты нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений, социальной за-

¹ См.: *Баулин О.В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004. С. 56.

² См., например: *Ильенкова А.* Права прокуратуры на защиту граждан // *Законность.* 2005. № 3. С. 42—43.

щиты, права на жилище, на благоприятную окружающую среду и в ряде других случаев.

Иницируя в правозащитных целях гражданский процесс, прокурор приобретает определенный процессуальный статус. Согласно ст. 34 ГПК РФ, прокурор относится к лицам, участвующим в деле, и признается в качестве самостоятельного участника гражданского процесса. Полагаем, что обратившийся в суд прокурор не является стороной по делу, а представляет в процессе государство, от имени которого осуществляет функции по надзору за соблюдением законности¹. Данная позиция основана на результатах официального толкования норм процессуального права Верховным Судом РФ².

Обращение прокурора в суд общей юрисдикции в защиту конституционных прав и свобод граждан представляет собой одно из средств прокурорского реагирования. Обращаясь в суд, прокурор не подменяет собой истца и не выступает его представителем, а обеспечивает реализацию конституционного права гражданина на судебную защиту, используя предоставленные ему Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» надзорные полномочия. Так как ч. 1 ст. 45 ГПК РФ должна соответствовать целям деятельности прокуратуры Российской Федерации, ее целесообразно изложить в следующей редакции: «Прокурор в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований». В целях при-

¹ См.: *Викунт М.А.* Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. 1994. № 10.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 4 августа 1994 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 10.

ведения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в соответствии с ГПК РФ (ч. 1 ст. 45) ч. 4 ст. 27 Закона предлагается изложить в следующей редакции: «При отсутствии случаев и оснований, указанных в частях 2 и 3 настоящей статьи, прокурор предьявляет и поддерживает в суде общей юрисдикции заявление в защиту прав, свобод и законных интересов граждан»¹.

Вступление прокурора в уже возбужденное дело является еще одной формой его участия в гражданском процессе. Согласно ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных Кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. Из ГПК РФ следует, что:

- ◇ прокурор вступает в процесс с конкретной процессуальной обязанностью — дачи заключения;
- ◇ случаи вступления прокурора в процесс строго очерчены рамками закона²;

¹ См. подробнее: *Крутиков М.Ю.* Гражданско-процессуальный статус прокурора // Современное право. 2007. № 5. С. 41–46.

² ГПК РФ предусмотрено участие прокурора по делам, возникающим из публичных правоотношений (подраздел III), в порядке особого производства — об усыновлении (удочерении) ребенка; о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим; об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным; об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами; заявление об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным; о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством. Семейным кодексом РФ предусмотрено обязательное участие прокурора по делам о лишении родительских прав (ст. 70), о восстановлении в родительских правах (ст. 72), об ограничении в родительских правах (ст. 73). Федеральным законом «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» предусмотрена принудительная госпитализация на основании решений суда с обязательным участием прокурора больных заразными формами туберкулеза, неодно-

- ◇ целью вступления прокурора в процесс является реализация возложенных на него полномочий, т.е. для достижения целей, закрепленных в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в том числе и для защиты прав и свобод человека и гражданина.

В отличие от обращения прокурора в интересах конкретного гражданина, когда по инициативе прокурора возбуждается гражданский процесс и его действия направлены на обеспечение реализации права судебной защиты конституционных прав и свобод конкретного человека, вступление прокурора в уже начатый процесс имеет абстрактную цель, поскольку она не вытекает из необходимости защиты прав или интересов этого лица, а направлена скорее на упреждение возможных нарушений законности. Вступивший в процесс прокурор не связан с кем-либо из его участников прокурорско-надзорным правоотношением, и основанием для вступления его в процесс является прямое указание в законе. Так как вступление прокурора в процесс имеет целью реализовать «функциональную направленность — обязанность перед государством, наделившим прокурора функцией реагирования на любое нарушение закона»¹, ограничение его права на вступление только в некоторые категории дел нелогично и необоснованно сужает возможности прокурорского реагирования.

В соответствии с п. 1 и 2 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор участвует в рассмотрении дел судами, а осуществляя *уголовное преследование в суде*, выступает в качестве государственного обвинителя. При этом он обязан всеми имеющимися в его распоряже-

кратно нарушающих санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющихся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза. См. подробнее: Информационное письмо Генпрокуратуры РФ от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

¹ Власов А.А. Гражданский процесс : учеб. пособие. М., 2005. С. 112.

нии правовыми средствами обеспечить охрану прав и свобод человека в уголовном судопроизводстве (ст. 11 УПК РФ 2001 г.¹). УПК РФ не содержит каких-либо положений, допускающих освобождение прокурора от выполнения этих обязанностей. В связи с этим можно констатировать, что установленные ч. 2 ст. 15 УПК РФ правовые предписания о том, что функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо, не исключают необходимости использования прокурором при поддержании государственного обвинения всего комплекса предусмотренных уголовно-процессуальным законом мер по охране прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (ст. 2 и 18 Конституции РФ)².

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации принципиально изменил процессуальный статус прокурора, возложив на него ответственность за доказанность и обоснованность предъявленного обвинения в суде. Прокуратура, осуществляя уголовное преследование, обеспечивает соблюдение прав и свобод всех участников процесса — подозреваемого и обвиняемого, свидетеля, потерпевшего, т.е. она должна быть эффективной системой правовой защищенности сторон в уголовном судопроизводстве независимо от процессуального положения сторон. В этом аспекте прокуратура должна стать не карательным органом, а системой, обеспечивающей справедливость и законность, стоящей на позициях охраны прав и свобод личности³.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 02.10.2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4.

³ См.: Мельников Н.В. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России. М., 2000. С. 4.

Обязанность государственного обвинителя в защите гарантированных прав потерпевшего от преступлений вытекает из положений ч. 1 ст. 21 Конституции РФ. Отстаивая права потерпевших от преступления в уголовном правосудии, прокурор должен иметь в виду Декларацию основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (утверждена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г.), которая предусматривает, что «лица, которым в результате преступного деяния причинен вред... имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за причиненный им ущерб в соответствии с национальным законодательством» (п. 4)¹. Применительно к потерпевшему эта норма предполагает обязанность прокурора не только предотвращать и пресекать в установленном законом порядке какие бы то ни было посягательства, способные причинить вред и нравственные страдания человека, но и обеспечивать пострадавшему от преступления возможность отстаивать, прежде всего в суде, свои права и законные интересы любыми, не запрещенными законом способами.

Приказ Генерального прокурора РФ от 20.11.2007 № 185 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» рассматривает поддержание государственного обвинения как одно из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры, а также как одно из действенных средств борьбы с преступностью. Исходя из этого, участие в судебном разбирательстве уголовных дел определено в качестве первостепенной служебной обязанности всех прокурорских работников. Основная задача прокурора как государственного обвинителя заключается в том, чтобы всемерно способствовать установлению судом истины, необходимой для вынесения законного, обоснованного и

¹ См.: Яковлев Н.М. Обеспечение поддержания государственного обвинения в состязательном уголовном процессе как важнейшей функции в правозащитной деятельности органов прокуратуры // Адвокатская практика. 2006. № 5. С. 54.

справедливого решения. При определении своей позиции относительно наказания прокурор должен строго руководствоваться требованиями закона о соразмерности и справедливости наказания с учетом характера и степени общественной опасности преступления, личности виновного, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание. Если необходимо, он обязан поставить перед судом вопрос о назначении дополнительного наказания, о возмещении причиненного преступлением материального ущерба, компенсации морального вреда. В соответствии с ч. 2 ст. 73 УПК РФ при судебном разбирательстве уголовного дела прокурор обязан выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений, и при наличии оснований предлагать суду вынести частное определение.

При этом направление прокурором такого дела в суд, требование о вынесении обвинительного приговора при отсутствии доказательств виновности подсудимого либо необоснованный отказ государственного обвинителя от обвинения рассматриваются как нарушение служебного долга.

Участие прокурора в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») имеет важное профилактическое значение в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время цели и формы участия прокуратуры в правотворчестве регулируются ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ. В частности, к формам участия прокуроров в правотворчестве в соответствии с названной статьей относятся:

- ◇ подготовка проектов законов Генпрокуратурой России, прокурорами субъектов Федерации и внесение их на рассмотрение субъектов законодательной инициативы (Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания);

- ◇ подготовка заключений на проекты законов, представленные органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- ◇ подготовка заключений на проекты ведомственных нормативных правовых актов, поступающих из Администрации Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов;
- ◇ подготовка проектов нормативных правовых актов по инициативе Генпрокурора России и его заместителей, прокуроров субъектов Федерации, руководителей структурных подразделений Генпрокуратуры России, заключений на проекты нормативных правовых актов, поступивших из прокуратур субъектов Федерации;
- ◇ участие Генпрокуратуры России и прокуратур субъектов Федерации в подготовительной стадии разработки проектов в комитетах и комиссиях законодательных органов Российской Федерации и ее субъектов¹.

Перечисленные формы участия предоставляют прокуратуре определенные возможности по выявлению и пресечению правонарушений, совершаемых в отношении прав и свобод человека и гражданина.

Анализ правотворческой практики прокуратур субъектов Российской Федерации, в частности их законотворческих предложений, показывает, что актуальными направлениями для применения мер по совершенствованию законодательства остаются бюджетное, таможенное, налоговое, миграционное, избирательное, экологическое законодательство, законодательство о банках и нотариате, о государственной и муниципальной собственности, о банкротстве, о государственной и муниципальной службе, о защите прав несовершеннолетних, а также совершенствование законодательства

¹ См.: Правотворческая деятельность органов прокуратуры // О состоянии законности в Российской Федерации и работе органов прокуратуры в 1-м полугодии 2003 года ; под общ. ред. А.Я. Сухарева. М., 2003. С. 54.

о противодействии коррупции и легализации денежных средств, полученных преступным путем¹.

Еще одним подтверждением актуальности и особой значимости взаимодействия органов государственной власти с органами прокуратуры в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов является тот факт, что необходимость такого взаимодействия осознается самими представителями (депутатами) законодательных собраний. Это выразилось, например, в том, что Законодательное собрание Ивановской области внесло 17 мая 2004 г. в Государственную Думу предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Основанием для этого явилась объективная необходимость урегулирования федеральным законодательством механизма реализации функции прокуратуры по участию в правотворчестве, в связи с тем что между органами государственной власти Ивановской области и прокуратурой Ивановской области, как и в других субъектах Федерации, сложились отношения, позволяющие органам прокуратуры заниматься предварительным изучением и последующей правовой оценкой принимаемых нормативных правовых актов².

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» предлагается дополнить разделом «Участие прокуратуры в правотворческой деятельности», содержащим ст. 40 «Формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности» и ст. 41 «Юридическое изучение проектов правовых актов, принимаемых представительными (законодательными)

¹ См.: *Бессарабов В.Г., Винокурова Е.А., Жидких А.А.* Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных органов субъектов Федерации // *Право и политика.* 2005. № 5. С. 32–41.

² См. подробнее: *Ермолова Т.Ю.* Правотворческая деятельность органов прокуратуры как элемент правозащитной роли государства // *Современное право.* 2005. № 10.

и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Основным направлением деятельности органов прокуратуры в сфере действия органов самоуправления является надзор за законностью нормативных правовых актов о местном самоуправлении, издаваемых должностными лицами, органами местного самоуправления и субъектами Федерации (под законностью правовых актов подразумевается их соответствие Конституции РФ и федеральным законам). Профилактический характер надзора состоит в том, что прокуратура, пресекая нарушение закона, частично прекращает практику применения аналогичных норм незаконных правовых актов, хотя в профилактике правонарушений более целесообразно использовать иной подход, а именно: предупреждение нарушений законов путем воспрепятствования принятию или непринятию незаконных правовых актов. Такой подход требует участия прокуратуры уже на стадии разработки и обсуждения проекта нормативного акта. Особенно актуален он в муниципальных образованиях, поскольку именно органы местного самоуправления принимают и издадут наибольшее число нормативных актов, противоречащих или не соответствующих Конституции РФ и федеральным законам; в определенной мере это касается и представительных органов субъектов Федерации.

Основными формами участия органов прокуратуры в процессе нормотворчества органов местного самоуправления, предупреждающими принятие незаконных нормативных актов, являются проведение консультаций, включение представителя прокуратуры в рабочую группу для обсуждения законопроектов, их правовой экспертизы, внесения изменений и дополнений на стадии рассмотрения представительным органом, инициирования разработки проекта¹.

¹ См.: *Аристархова И.* Участие прокурора в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // *Законность.* 2006. № 6.

Таким образом, осуществление правозащитной функции прокуратуры Российской Федерации представляет собой особый механизм выявления нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина и прокурорского реагирования, направленного на их устранение. Органы прокуратуры не только рассматривают и проверяют заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), но также используют иные полномочия, предоставленные им ч. 1 ст. 22 и ч. 1 ст. 33 Федерального закона, такие, как право на доступ в помещения и на территорию, а также к документам органов государственной власти, местного самоуправления и других организаций; право требовать от их руководителей и должностных лиц представления необходимых документов, выделения специалистов, проведения проверок и ревизий, право вызывать для объяснений граждан и должностных лиц. Полномочия органов прокуратуры при проверке сведений о нарушении конституционных прав и свобод граждан органами дознания и предварительного следствия, а также судами при осуществлении правосудия по различным делам устанавливаются процессуальным законодательством. Это объясняется широкой компетенцией органов прокуратуры по осуществлению надзора и разнообразием конкретных направлений прокурорско-надзорной деятельности.

Рассматривая институт прокуратуры Российской Федерации, а также его функционирование в соотношении с институтами прокуратуры и институтами конституционного контроля и надзора в зарубежных странах, В.Е. Чиркин приходит к выводу о том, что российская прокуратура участвует в осуществлении неспециализированного конституционного надзора общего характера, относящегося к различным видам общественных отношений и сочетаемого с надзором в отношении законности в целом¹. В соответствии с п. 2 ст. 1

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 75.

Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура, в частности, в целях защиты (в первую очередь конституционных) прав и свобод человека и гражданина осуществляет надзор за их соблюдением федеральными органами исполнительной власти (включая органы, производящие предварительное расследование, дознание, оперативно-розыскную деятельность, администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу), представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

При этом надзору органов прокуратуры подвергаются в первую очередь правовые акты, издаваемые органами государственной власти, на предмет соблюдения в них прав человека и гражданина, как закрепленных в Конституции РФ, так и субъективных прав, закрепленных в текущем законодательстве, принятом на основании Конституции РФ и в развитии отдельных ее положений¹. Данный надзор имеет ограниченный по объектам характер и не распространяется на парламент, Президента РФ, Правительство РФ, суды. Государственная Дума в одном из постановлений указала, что Генеральная прокуратура России недостаточно реагирует на факты нарушения избирательных прав граждан. Из этого следует, что парламент считает контроль за конституционностью, по крайней мере в сфере некоторых основных прав граждан, необходимой задачей прокуратуры².

¹ См.: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 223.

² См.: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 76.

Таким образом, деятельность по осуществлению правозащитной функции прокуратуры в части, касающейся надзора за соответствием правовых актов положениям Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина, содержит признаки конституционного надзора. Во всяком случае в большинстве зарубежных государств такие задачи возлагаются обычно на органы, осуществляющие конституционный надзор (деятельность по проверке соответствия конституции конкретного государства правовых актов отдельных государственных органов¹).

Заметим, что, к примеру, в ст. 22 Закона СССР «О прокуратуре СССР» содержались нормы, возлагавшие на прокуроров обязанности по осуществлению надзора за соответствием Конституции СССР актов, издаваемых поднадзорными субъектами права, т.е. задачи конституционно-надзорного характера. Это дало основания С.А. Емельянову еще в 1991 г. предположить, что прокурорский надзор является «логическим продолжением функций конституционного надзора»².

Следует сказать, что конституционный контроль не замыкается деятельностью Конституционного Суда РФ. Его могут осуществлять и другие правоприменительные системы, к числу которых относятся, например, парламентская, управленческая (ведомственная), местная (самоуправленческая) формы конституционного контроля (надзора), а также соответствующая деятельность судов общей юрисдикции по выявлению неконституционных законов и иных правовых актов с установлением обязанности не применять их в силу юридической ничтожности и обращаться в Конституционный Суд РФ для признания неконституционности соответствующего акта.

¹ См.: *Мишин А.А.* Конституционный надзор // Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1969–1978.

² *Емельянов С.А.* Соотношение и взаимодействие конституционного и прокурорского надзора // Советское государство и право. 1991. № 4. С. 7.

При рассмотрении содержащихся в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» норм об обязанности прокурорских органов осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ, а также прав и свобод человека и гражданина (ст. 1, 21 и 26) следует учитывать, что конституционный надзор распространяется не только на прямые, но и на косвенные нарушения Конституции РФ. Кроме того, в данном Законе указаны цели прокурорского надзора, которые охватывают предмет конституционного регулирования, — обеспечение верховенства закона, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану интересов общества и государства. По отраслевой принадлежности прокуратура является участником и конституционных правоотношений, и правоотношений, регулируемых иными отраслями права. Как орган государственной власти она включает в сферу своей деятельности обеспечение конституционных прав и свобод граждан как элемента конституционного статуса граждан¹. Указанная деятельность имеет место в процессе надзора за правотворческой и исполнительной властями, которые, согласно ст. 18 Конституции РФ, обязаны сообразовывать смысл и содержание законов, а также их применение с непосредственным действием прав и свобод человека и гражданина. При осуществлении надзора по данному направлению обращают внимание на то, чтобы предотвратить возникновение споров, обеспечить условия для добровольной и сознательной реализации правомочий граждан в сфере конституционных прав и свобод, чему должна способствовать четкая деятельность всего государственного аппарата.

Правозащитную деятельность прокуратуры Российской Федерации можно характеризовать как неспециализированный конституционный надзор, т.е. систематическое наблюдение соответствия правовых актов (как нормативных, так и индиви-

¹ См. подробнее: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 223–225.

дуальных, а также действий и бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений, организаций Конституции РФ, обнаружение неконституционных актов и последующее обращение к субъекту, принявшему неконституционный акт, с требованием его отмены.

Предметом конституционного надзора, осуществляемого прокуратурой, являются основные права и свободы человека и гражданина; данный вид конституционного надзора может быть эффективен как на уровне общих конституционных правоотношений между индивидом и государством, так и в конкретных правоотношениях между гражданином и государственным органом, органом местного самоуправления, администрацией негосударственной организации. Данное обстоятельство позволяет выделить следующие его уровни:

- ◇ правотворческий — обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в нормативных правовых актах;
- ◇ правоприменительный — обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в повседневной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, администраций негосударственных организаций.

§ 2.2. Правовая природа актов прокурорского реагирования на нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина

Реализация правозащитной функции прокуратурой Российской Федерации основана на ее государственно-властных полномочиях.

А.В. Безлепкина разделяет полномочия прокуроров в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина на три группы.

1. *Полномочия по предотвращению нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина* путем профилактических мероприятий. Как следует из ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. В известной мере профилактическими можно считать представление и протест прокурора на противоречащие федеральному законодательству и нарушающие права и свободы граждан нормативные акты, еще не вступившие в силу и поэтому не повлекшие нарушения¹.

Как справедливо считает Т.А. Рабко, предотвращению (упреждению) нарушения конституционных прав и свобод граждан, в том числе представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, следует уделять больше внимания. Он предлагает сместить акцент в деятельности прокуратуры на недопущение их принятия, убедительно доказывая на примере деятельности ряда прокуратур субъектов Российской Федерации, что превентивный надзор может стать эффективным элементом прокурорского надзора на практике².

Кроме того, само существование прокуратуры как надзирающего органа несет в себе известную долю профилактиче-

¹ См.: *Безлепкин А.В.* Конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. С. 135–137.

² См. подробнее: *Рабко Т.А.* Правотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации: возможен ли превентивный надзор прокуратуры? // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 52–56.

ского воздействия на возможные посягательства на права и свободы граждан¹.

2. *Полномочия, направленные на выполнение коммуникативной задачи*, т.е. оперативного доведения дела о восстановлении нарушенного права до суда, ибо только суд вправе решить спор о праве. Эта задача решается в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно указанной норме, при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях. Эта норма уполномочивает прокурора действовать не только в части контроля за восстановлением нарушенного права граждан, но и в части реализации другого конституционного права граждан – возмещения причиненного ущерба, в том числе причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).
3. *Представительские полномочия* при защите прав и законных интересов граждан, как предусмотрено ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а именно: в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаи-

¹ См.: *Ястребов В.Б.* Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора : сб. научных трудов. М., 1997. С. 20.

вать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, или в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших¹.

В механизме прокурорского реагирования по обеспечению и защите прав и свобод граждан Н.В. Мельников выделяет функциональные элементы, которые составляют комплекс согласованных действий как прокурора (по внесению акта прокурорского реагирования), так и других участников прокурорско-надзорных правоотношений (по его рассмотрению и принятию соответствующих мер, направленных на недопущение правонарушения либо на восстановление нарушенных прав и свобод граждан)².

Другие авторы подразделяют полномочия прокурора с учетом стадий правоприменительной деятельности:

- ◇ по признаку их целенаправленности — на правовые средства, используемые для выявления нарушений законности и обстоятельств, способствующих их совершению, или их устранения, или их предупреждения;
- ◇ по признаку использования их в уголовном судопроизводстве (правовые средства, применяемые прокурором в уголовном процессе или вне его) или в гражданском судопроизводстве;
- ◇ по признаку широты использования в прокурорской работе — общие и отраслевые (применяемые в конкретных отраслях надзора) правовые средства³.

Ряд ученых определяет компетенцию прокуратуры в процессе решения задачи устранения нарушений закон-

¹ См.: *Безлепкин А.В.* Указ. соч. С. 138–140.

² См.: *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 227–278.

³ См.: *Сафонов А.П.* О некоторых принципах регулирования трудовых отношений // Государство и право. 1996. № 7. С. 22.

ности только при издании правовых актов в четырех направлениях:

- ◇ совокупность полномочий, которыми прокуроры наделены для выполнения этой задачи;
- ◇ состав учреждений и организаций, акты которых проверяются в порядке общего надзора;
- ◇ виды правовых актов, издаваемых учреждениями и организациями, входящими в указанный состав;
- ◇ содержание актов, с которыми закон связывает порядок их оспаривания¹.

К сфере правового регулирования деятельности прокуроров и элементам их компетенции В.И. Шинд относит такие полномочия, которыми определяются:

- ◇ вопросы, по которым прокуроры вправе принимать решение или участвовать в их решении (другими словами, компетенция определяет предмет их ведения);
- ◇ форма осуществления надзора;
- ◇ объекты, за законностью деятельности которых прокуроры осуществляют надзор;
- ◇ пределы надзора (пространственные и временные)².

Н.В. Мельников исходит из того, что акт прокурорского реагирования и согласованные действия других участников правоотношений, которым он адресован, составляют механизм реализации заключительной стадии надзорной деятельности — принятия мер по предупреждению и устранению нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих. Сами правомочия прокуроров при реализации надзорной функции он рассматривает на основе властной компетенции, связанной с государственным принуждением или убеждением. В этом заключается содержание

¹ См.: *Березовская С.Г.* Вопросы компетенции прокуроров // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1978. С. 35.

² См.: *Шинд В.И.* О некоторых вопросах компетенции прокуроров и ее правовом регулировании // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1978. С. 48.

механизма прокурорского реагирования по обеспечению прав и свобод граждан¹.

Таким образом, механизм прокурорской защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина — это законодательно закреплённая система средств взаимодействия прокурора с другими субъектами права, чья деятельность поднадзорна прокурору, направленных на предупреждение или устранение нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина. Средствами взаимодействия являются акты прокурорского реагирования, которые определены прежде всего Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (его ст. 23–25.1, 28, 30, 33 (ч. 2), 36), а также нормами уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального кодексов и ряда иных законодательных актов.

Деятельность прокуратуры в сфере реализации правозащитной функции складывается из соответствующих актов надзора, под которыми понимаются действия прокурора, совершаемые им в порядке осуществления своих полномочий, письменные документы надзорного характера (указание, постановление, протест, представление, предложение) и резолютивного характера (согласие, утверждение). В последнем случае компетентный орган принимает решение, а прокурор, проверив его законность и обоснованность, санкционирует производство соответствующего действия, соглашается с предлагаемым решением, утверждает его².

Акты надзора имеют значение юридических фактов, обусловливающих возникновение, изменение и прекращение правовых отношений. В.Я. Чеканов классифицирует их следующим образом:

¹ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 227–278.

² См.: Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов н/Д, 1987. С. 62.

- ◇ по содержанию и предмету — акты проверки исполнения законов и установления обстоятельств, при которых совершено нарушение закона (включая способствующие этому обстоятельства); акты реагирования на нарушения закона и обстоятельства, им способствующие;
- ◇ по форме — акты-действия и акты-решения;
- ◇ по юридической силе реализуемых полномочий — акты-представления (в широком смысле слова — когда прокурор предлагает меры и его предложение подлежит рассмотрению); акты императивного характера, посредством которых прокурор лично устраняет нарушения закона или предлагает определенные меры и его предложение является обязательным¹.

Полномочия прокурора во всех случаях имеют властный характер, а методы осуществления надзора обуславливаются методами государственной власти, т.е. совокупностью убеждения и принуждения органами власти подвластных им субъектов общественных отношений. Однако характер властности надзорных средств может проявляться по-разному. Любое требование прокурора устранить нарушение закона имеет повелительное содержание, но в одних случаях оно императивно, в других нет.

За период существования прокуратуры в России сложился определенный перечень мер реагирования на нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Протест в соответствии со ст. 23 и 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является актом прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательными (представительными) и исполнительными органами управления, допущенные при издании правовых актов. Протест — не только самый «популярный», но и, безусловно, самый «старинный» документ прокурорского реа-

¹ См.: *Чеканов В.Я.* Структура деятельности прокурора // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981. С. 52.

гирования. В основе этимологии термина «протест» лежит латинское *protestor* – публичное требование, заявление, доказывание¹.

В протесте должно содержаться предложение привести правовые акты в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. В содержательной части протеста прокурор отражает следующие позиции:

- ◇ сущность несоответствия либо противоречия акта (его части), на который направлено прокурорское воздействие;
- ◇ точное наименование закона, с которым вступил в противоречие (несоответствие) акт региональных законодателей;
- ◇ предложение устранить допущенное нарушение (прокурор должен изложить свое видение: в каких конкретных юридических действиях оно должно выражаться и какие правовые последствия нести);
- ◇ требование рассмотреть протест в оговоренные законом сроки со ссылкой на правовые нормы и указание на то, что ответ о результатах рассмотрения протеста должен быть незамедлительно отправлен прокурору в письменной форме.

Работники прокуратуры при подготовке проекта протеста должны полно исследовать правовую проблематику норм, на которые предполагается направить прокурорское воздействие. Нельзя допустить, чтобы требования, предъявленные прокурором в протесте, вступали в логическое противоречие между собой².

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» принесение протеста на правовой акт, противоречащий закону и нарушающий права и свободы человека и гражданина, следует рассматривать не только как право прокурора, но и как его обязанность. Эта обязанность коррелирует с правозащитными функциями прокурора. Протест должен приноситься во всех случаях вы-

¹ См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 305.

² См.: *Рабко Т.А.* Правотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации: возможен ли превентивный надзор прокуратуры? С. 52–56.

явления нарушения правовыми актами конституционных прав и свобод граждан. Исключение возможно лишь для ситуаций, при которых отмена незаконного акта не повлечет юридических последствий. Таковыми являются случаи, когда незаконный акт утратил силу по указанному в самом акте времени (периоду) и не может повлечь в дальнейшем ущемления прав граждан либо организаций или отменен самим органом, издавшим его.

Принесение прокурорами протестов ограничивается их должностной компетенцией. Данный вопрос детально регламентировался в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 09.09.2002 № 54 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур», указании Генеральной прокуратуры РФ от 28.04.2000 № 91/7 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с Постановлением Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П», письме Генеральной прокуратуры РФ от 21.03.2000 № I-ГП-26-2000 «О состоянии законности при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов», Методических рекомендациях «Прокурорский надзор за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации», направленных 22.07.97 на места, и в ряде других документов¹.

Определение органа или должностного лица, к которому приносится протест, производится прокурором, на основе конкретных обстоятельств. В ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» допускается принесение протеста как в орган (должностному лицу), издавший правовой акт, противоречащий закону, так и в вышестоящий орган (должностному лицу). Данная норма Закона

¹ Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула, 2004.

не конкретизирует, выявление нарушений в пределах чьей компетенции влечет принесение протеста прокурором. Однако, если исходить из ограничения компетенций прокурорского надзора конкретным районом, можно утверждать, что Закон предусматривает выявление прокурором нарушений в пределах своих полномочий. В случае выявления нарушений в правовых актах более высокого звена действия прокурора не регламентируются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Исключения составляют случаи несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и федеральным законам РФ (ст. 23, 24), по которым Генеральный прокурор РФ информирует Президента РФ.

Представление также является распространенной мерой реагирования. В соответствии со ст. 24 и 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. При этом представления прокурора служат не только средством реагирования на выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина, но в соответствии с п. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» должны быть направлены на устранение причин и условий, способствующих данным нарушениям.

Если ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержит указание о возможности принесения протеста в вышестоящий орган или должностному лицу, то Закон не указывает на возможность внесения прокурором представления в вышестоящий орган. Вышестоящий прокурор имеет право действовать в пределах компетенции нижестоящих прокуроров, что вытекает из диспозиции ч. 1 ст. 129 Конституции РФ и содержания Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В научной литературе, посвященной прокурорскому надзору, многие авторы

указывают, что опротестование правовых актов производится прокурорами в строгом соответствии с их компетенцией¹. Вышестоящий прокурор имеет право действовать в пределах прав нижестоящего прокурора, но нижестоящий прокурор не может пользоваться полномочиями вышестоящего прокурора ни при каких обстоятельствах. Коллизия, возникающая в тех случаях, когда перед прокурором встает проблема, связанная с выявлением нарушения закона в сфере компетенции вышестоящего прокурора, может быть разрешена путем обращения к прокурору высшего звена с представлением. Поскольку закон не содержит такого запрета, представляется, что эти суждения являются слишком категоричными и правильными не во всех случаях. Указанный выше путь разрешения правового конфликта может оказаться довольно длительным².

Установленная процедура принятия мер реагирования приводит к значительно большей затрате времени, чем прямое принесение протеста или внесение представления прокурором в орган либо должностному лицу более высокого ранга, издавшему правовой акт, противоречащий закону. Весь этот период времени оставались нарушенными права и законные интересы граждан. Конечно, можно возразить, что не имеет существенного значения, будет вопрос решен на 15–20 дней раньше или позже. Между тем для граждан, не имеющих дохода, равного прожиточному минимуму, каждый день кажется вечным. Зачастую перечисленный поток мер реагирования — лишь часть предпринятых прокуратурой действий. Нередко за этим следует обращение в суд, тогда устранение нарушений затягивается на месяцы. Кроме того, в период, когда информация о выявленном нарушении проходит между звеньями прокуратуры, может быть утрачена актуальность данного вопроса, в связи с чем устранение на-

¹ См.: Российский прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 199.

² См. подробнее: *Женетль С.З.* Некоторые вопросы прокурорского надзора // Российский судья. 2002. № 3. С. 27–33.

рушения будет носить формальный характер. Нетрудно заметить, что это не отвечает требованиям настоящего времени об оперативном приведении правовых актов в соответствие с федеральными законами в целях образования единого правового пространства. С учетом данного требования нельзя признать, что длительность срока устранения выявленных нарушений прав и законных интересов граждан и организаций соответствует успешному выполнению правозащитной функции прокуратуры.

Законом не предусмотрена возможность принесения протеста или внесения представления в пределах компетенции вышестоящего прокурора. Однако закон не содержит и запрета. Выбор меры реагирования зависит от актуальности установленных в содержании акта противоречий, масштабов распространенности нарушений, данных, характеризующих состояние законности в регионе, органе, издавшем незаконный правовой акт, и возможности их устранения. Такое обращение целесообразно тогда, когда есть основания полагать, что аналогичные нарушения имеют место в практике других органов данной системы. Расширение компетенции прокурора в указанных аспектах мер реагирования позволит сократить срок устранения нарушений правового акта¹.

Все перечисленные меры реагирования в существующей классификации не носят императивного характера. Такой вывод вытекает из следующего. Закон «О прокуратуре Российской Федерации» в ст. 6 предусматривает обязательность исполнения требований прокурора, следующих из его полномочий, перечисленных в ст. 22, 27, 30, 33, в установленный законом срок. Между тем ни этот Закон, ни иной другой не содержат санкций за невыполнение этих требований. Исключением является постановление, поскольку оно уже содержит решение конкретного вопроса. Органы, издавшие противоречащий закону правовой акт, требования прокуро-

¹ См.: *Женетль С.З.* Указ. соч. С. 27–33.

ра могут выполнить, но могут их игнорировать. В таком случае ценность предпринятых мер снижается. Можно сказать, что решение вопроса зависит от добросовестности или компетентности тех, кто издал оспариваемый правовой акт. В связи с этим представляется необходимым законодательно установить административную ответственность органов власти и должностных лиц за неисполнение требований прокурора, предусмотренных в законе, в установленный законом срок.

Обращение прокурора в суд в целях устранения противоречия правового акта закону, на наш взгляд, следует рассценивать также как одну из мер реагирования прокурорского надзора. Обращение в суд с оспариванием противоречащего закону правового акта предусмотрено Гражданским процессуальным кодексом (ч. 1 ст. 251) и не значится в указанной классификации. Между тем обращение в суд, так же как и перечисленные меры реагирования, является предложением к тому или иному органу либо должностному лицу устранить правонарушение, только в иной форме (с помощью суда). Обращение в суд может быть продолжением иных мер прокурорского реагирования, когда на представительный или исполнительный орган власти (управления) не подействовали предложения прокурора об устранении нарушений, но может быть и единственной мерой реагирования. Выбор именно этой меры прокурором может быть обусловлен повышенной общественной значимостью отмены незаконного акта или сомнениями в способности принятия правильного решения органом, издавшим правовой акт, а также в случаях, требующих профессионального юридического анализа права, обусловивших противоречие и несоответствие акта закону.

Производство об административном правонарушении в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 25) и ст. 28.4 КоАП РФ прокурор или его заместитель возбуждает по основаниям, установленным За-

коном; он также требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона. Согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП России, прокурор специально уполномочен возбуждать производство по делам об отдельных административных правонарушениях, в том числе по таким, как:

- ◇ нарушение права граждан на ознакомление со списком избирателей, участников референдума;
- ◇ отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме;
- ◇ несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума;
- ◇ сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме;
- ◇ нарушение установленного законом порядка подсчета голосов;
- ◇ непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов;
- ◇ использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума;
- ◇ нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов;
- ◇ невыполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Таким образом, 9 из 20 составов административных проступков, дела по которым вправе возбуждать прокурор, — это нарушения конституционных прав граждан избирать и быть

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

КоАП РФ фактически вывел из правового поля п. 1 ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», который наделил прокурора полномочиями возбуждать производство по делу об административном правонарушении только в отношении должностных лиц. Дело в том, что ст. 28.4 КоАП РФ, т.е. специальная норма, принятая значительно позже ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», позволяет прокурору выносить постановление по любому выявленному в ходе надзорной проверки факту административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена Кодексом либо законом соответствующего субъекта Федерации. При этом Кодекс не ограничивает прокурора и кругом привлекаемых к ответственности лиц, т.е. процедура административного преследования может быть инициирована прокурором в отношении не только должностных лиц (перечень которых в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ значительно шире, чем в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), но также граждан и юридических лиц, наделенных специальными функциями в избирательном процессе.

Прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности. Иначе говоря, возможность возбуждения прокурором производства по делу об административном правонарушении должна рассматриваться как применение полномочий компенсационного характера, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным причинам не может инициировать процедуру административного преследования¹.

¹ См.: *Винокуров К.* Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // *Законность.* 2003. № 11. С. 15–20.

Прокурор также вправе (ст. 28.4 КоАП РФ) возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом или законом субъекта РФ. В ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрено право прокурора принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Такое решение он принимает в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения¹.

Акты прокурорского надзора, принимаемые по результатам надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, имеют особенности, обусловленные спецификой данного направления правозащитной деятельности российской прокуратуры (см. § 2.1).

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» основными правовыми средствами реагирования прокурора на нарушения законности являются:

- ◇ постановление об устранении нарушений законов, выявленных при проверке, в том числе и о немедленном освобождении содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение;
- ◇ предложения (требования), которые, по мнению прокурора, следовало бы принять в целях соблюдения закона об условиях содержания арестованных и осужденных;
- ◇ протест на противоречащие закону приказы, распоряжения и иные акты администрации места содержания под стражей;

¹ См.: Кузьмин В.А., Китрова Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Постатейный. С. 210–215.

- ◇ представление об устранении нарушений закона и причин, им способствующих, в орган или должностному лицу уголовно-исполнительной системы.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 33) предоставляет прокурору особые полномочия при обнаружении нарушения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность незаконным заключением под стражу. Своей властью прокурор, осуществляющий надзор за местами содержания подозреваемых и обвиняемых, осужденных, вправе и обязан немедленно освободить лицо из-под стражи в том случае, если факт нарушения законности не вызывает сомнений. Прокурор, руководствуясь Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 10 УПК РФ, принимает такое решение в отношении любого лица, если установлено, что оно содержится под стражей в отсутствие предусмотренных законом процессуальных документов — *судебного постановления* или решения, постановления следователя или лица, производящего дознание, санкционированного прокурором, или постановления прокурора, либо содержится под стражей свыше срока, предусмотренного законом.

В Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» внимание прокуроров обращается на необходимость своевременно принимать меры к пресечению необоснованного и незаконного применения к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения. Если установленный ч. 3 ст. 92 УПК РФ срок сообщения о произведенном задержании не соблюдается, прокуроры обязаны принимать соответствующие меры прокурорского реагирования.

Прокуроры обязуются проверять законность задержания подозреваемых по уголовным делам, принимать меры к выявлению и устранению нарушений порядка задержания, несоответствия данных, содержащихся в протоколе задержания, обстоятельствам происшедшего; незамедлительно про-

верить жалобы на незаконность задержания и нарушение прав задержанных. При этом необходимо учитывать, что согласно ч. 4 ст. 96 УПК РФ сохранение в тайне факта задержания (за исключением задержания несовершеннолетнего) возможно только с согласия прокурора. На прокуроров также возложена обязанность пресекать случаи задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, на основании протоколов об административных правонарушениях.

Руководствуясь ч. 2 ст. 10 УПК РФ, прокурор своим постановлением обязан немедленно освобождать всякого незаконно задержанного или лишеного свободы, а также незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар либо содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ¹.

Внесение предложений (требований) является второй формой реагирования прокурора на нарушение прав лиц, задержанных и заключенных под стражу. Законом не установлена форма требований прокурора. Они могут быть выражены как в устной форме, так и в письменной. Требования и предложения прокурора могут содержаться в акте, составленном по итогам общей или специальной проверки учреждения или органа, исполняющего наказания, в постановлении, служебной записке или в письме. Правовая сила этих правовых актов такова, что их невыполнение влечет за собой те же последствия, что и невыполнение требований, содержащихся в его протесте или представлении².

Предостережение о недопустимости нарушения закона в соответствии со ст. 25.1 Федерального закона «О прокурату-

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». — http://genproc.gov.ru/ru/documents/orders/index.shtml?item_id=64.

² См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 05.08.2003 (с изм. от 04.02.2004) № 27 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержании подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах» // Официально не опубликован.

ре Российской Федерации» прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Существуют и другие формы прокурорского реагирования на допущенные нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов.

Постановления и требования прокурора, касающиеся исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных и заключенных под стражу, подлежат обязательному исполнению органами и должностными лицами, которым они адресованы. Обязанность исполнения постановлений, требований прокурора является важным условием действительности прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний и других мер принудительного характера, обеспечивает возможность прокурору эффективно устранять и предупреждать нарушения закона, прав и законных интересов задержанных, арестованных, осужденных и лиц, подвергнутых принудительному лечению или воспитанию. Тем самым законодатель наделяет прокуроров особыми властно-распорядительными полномочиями: их требования подлежат исполнению независимо от того, обжалованы они или нет.

В случаях, если для устранения нарушения закона требуется какое-то время, прокурор вносит администрации учреждения предложения в письменном виде и устанавливает сроки их исполнения, определяя их в зависимости от конкретных обстоятельств. При несогласии с предложениями прокурора администрация учреждения может обжаловать их вышестоящему прокурору, однако это не приостанавливает исполнения предложений (требований) прокурора. В тех случаях, когда компетентные органы и должностные лица не

исполняют требования прокурора, он после выяснения причин неисполнения вносит представление вышестоящему прокурору о принятии мер по отношению к конкретным должностным чинам через вышестоящий орган внутренних дел.

Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, является нарушением законности и влечет за собой установленную законом ответственность. Характер ответственности (уголовная, административная или дисциплинарная) определяется в каждом конкретном случае с учетом мотивов неисполнения требований прокурора, причин и последствий, наступивших в результате такого неисполнения.

Следует согласиться с точкой зрения Н.В. Мельникова о том, что в деятельности прокуратуры Российской Федерации при осуществлении правозащитной функции применяется целый арсенал средств прокурорского реагирования, основанных как на методах убеждения, так и на методах принуждения¹.

Степень использования средств убеждения и принуждения в отраслях прокурорской деятельности неодинакова. Так, к *актам прокурорского реагирования, основанным на убеждении*, относятся:

- ◇ опротестование противоречащих закону правовых актов, обращение в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
- ◇ внесение представления об устранении нарушений закона;
- ◇ предъявление и поддержание прокурором в суде или арбитражном суде иска в интересах пострадавших в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам

¹ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. С. 227–278.

не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы;

- ◇ участие прокурора в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами;
- ◇ возбуждение прокурором или его заместителем производства об административном правонарушении по основаниям, установленным законом.

К полномочиям прокуратуры, основанным на принуждении, в частности, относятся:

- ◇ освобождение постановлением прокурора лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
- ◇ отмена дисциплинарных взысканий, наложенных в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу или осужденных, немедленное освобождение их постановлением прокурора из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора;
- ◇ немедленное освобождение постановлением прокурора или его заместителя каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение;
- ◇ вынесение постановления или требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, которые подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

По мнению Г.И. Бровина, прокурорские полномочия, связанные с реализацией принуждения, не одинаковы по силе воздействия на поднадзорных прокурору субъектов право-

вых отношений и, следовательно, должны быть классифицированы по этому признаку. Все полномочия данного вида направлены на регулицию правоотношений, на выявление, устранение, предупреждение чуждых общественных отношений и на возбуждение вопроса об ответственности виновных лиц. Здесь преобладает метод подчинения воли поднадзорного органа или лица воле прокурора. Рассматриваемые полномочия данный автор подразделяет на проверочные, импульсные, запрещающие, санкционирующие, регулятивные и предупредительные¹.

При этом нельзя согласиться с отнесением протеста, представления, искового заявления к прокурорским полномочиям, связанным с реализацией принуждения. Как полагает Г.И. Бровин, правомерные требования прокурора об устранении нарушения закона, восстановлении его действия либо привлечении правонарушителя к ответственности всегда имели и имеют властный (императивный) характер по отношению к поднадзорным прокурору субъектам. В то же время отмечается особенность прокурорского надзора — его диспозитивность, так как в прокурорско-надзорных правоотношениях принципу императивности прокурорских требований сопутствует принцип диспозитивности в реализации их поднадзорными субъектами.

Содержание диспозитивности осуществления функций прокуратуры, в том числе и правозащитной, как указывает Г.И. Бровин, заключается в том, что прокурор, не обладающий административной исполнительно-распорядительной властью, не может указывать поднадзорным ему субъектам, как устранять нарушения закона, их причины и условия возникновения, как наказывать нарушителя закона и т.д. Поднадзорные прокурору субъекты свободны в выборе наиболее целесообразных путей, средств и способов устранения нарушений, а также вида и характера наказания правонарушите-

¹ См.: *Бровин Г.И.* Содержание прокурорской власти в СССР // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981. С. 83.

лей, т.е. господствует принцип диспозитивности осуществления функций прокуратуры. Другими словами, диспозитивность функций и полномочий прокуратуры касается лишь методов устранения выявленных нарушений закона, выбора форм и степени ответственности правонарушителей, но она не может отрицать главного — установленной законом обязательности исполнения законных и обоснованных требований прокурора ликвидировать выявленные им нарушения закона. Другой альтернативы у поднадзорных прокурору субъектов не существует¹.

Действительно, орган или должностное лицо обязаны рассмотреть протест или представление, за неисполнение законных требований прокурора предусмотрена административная ответственность. Заявление прокурора в суд также подлежит рассмотрению, что регламентировано Гражданским процессуальным и Арбитражным процессуальным кодексами Российской Федерации. В этом и заключается государственно-властное правомочие прокурора. Однако указанные акты прокурорского реагирования не связаны с принуждением, потому что правомочия, содержащиеся в них, не обладают непреерекаемостью и только от воли участников прокурорско-надзорных отношений, которым они адресованы, зависит, будут ли они удовлетворены или нет. Именно поэтому рассмотренные акты прокурорского реагирования следует отнести к властным полномочиям, реализуемым в форме убеждения.

Отметим, что каждый акт надзора по-своему индивидуален. Это обуславливается реализацией через него определенного властного полномочия, совершением действия или принятием решения в формах, присущих данному акту, а также внешним свойством — характером правоотношений, порождаемых актом, направленностью его на достижение специфических целей.

¹ См.: *Бровин Г.И.* Содержание прокурорской власти в СССР. С. 86.

Механизм прокурорского реагирования по обеспечению и защите прав и свобод граждан можно условно подразделить на элементы, которые зависят от формы реализации прокурорской власти: а) связанные с убеждением; б) связанные с принуждением.

В механизме прокурорского реагирования, связанном с убеждением, можно выделить такие элементы:

- ◇ оформление и внесение акта надзора;
- ◇ рассмотрение акта прокурорского реагирования;
- ◇ отмена либо неотмена правового акта;
- ◇ разработка мер, необходимых для устранения нарушений, а также причин и условий, им способствующих;
- ◇ установление контроля за реальным осуществлением мер и т.д.

Естественно, что соответствующие меры не могут быть разработаны без учета полученной ранее информации и тех оценок и выводов, которые были сделаны при осуществлении надзора на стадии выявления правонарушения.

При наличии оснований для привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении закона, надзорные акты прокурорского реагирования приобретают элементы, зависящие от предусмотренного законом порядка привлечения к определенному ее виду, т. е. становятся актами возбуждения административного, гражданского, арбитражного производства. Характер функций прокурора обуславливает возможность его участия в таких видах деятельности, как арбитражное, гражданское и уголовное судопроизводство. Поэтому в выполнение прокурором возложенной на него функции включаются действия, предусмотренные процессуальным законодательством.

Если акт прокурорского реагирования относится к средствам принуждения, то он обязателен к исполнению, как указывалось выше, и не зависит от воли поднадзорного субъекта. При его неисполнении последующие действия субъекта являются незаконными или не имеют юридической силы. Участники прокурорско-надзорных правоотношений, кото-

рым адресован акт прокурора, обязаны его выполнить, а при несогласии с ним — обжаловать вышестоящему прокурору или в суд. В механизме прокурорского реагирования, основанном на принуждении, можно выделить следующие элементы:

- ◇ оформление акта надзора, которым отменяется тот или иной правовой акт, в частности, постановление и т.п.;
- ◇ внесение постановления, указания прокурора, обязательно к исполнению;
- ◇ действия других участников прокурорско-надзорных правоотношений по исполнению этих актов прокурорского реагирования и др.

Прокурор своим постановлением может признать соответствующее следственное действие недопустимым доказательством в связи с нарушением права обвиняемого на защиту, ввиду чего оно сразу утрачивает юридическую силу, либо в форме постановления реализовать свое право по немедленному освобождению каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещению в судебно-психиатрическое учреждение. Администрация обязана выполнить данное требование прокурора.

Практическое проведение в жизнь акта применения права обязанным субъектом органически вплетается в механизм реализации человеком права или свободы и протекает параллельно с ее активными действиями. При этом от оперативности, четкости и эффективности исполнения правоприменительного решения в немалой степени зависит достижение конечной цели использования лицом того или иного права, свободы.

Принятый, но должным образом не обеспеченный в реализации акт прокурорского надзора будет выступать юридическим фактом, работающим «вхолостую», ибо он не продвигает реализацию права (свободы) к ее логическому заверше-

нию, т.е. к фактическому пользованию человеком тем или иным благом¹.

Таким образом, при принятии мер, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также на предупреждение их нарушений в дальнейшем органами прокуратуры используются разнообразные меры прокурорского реагирования — протест, представление, предостережение о недопустимости нарушений закона, заявление в судебные органы об отмене незаконного правового акта, а также постановления о возбуждении уголовного дела или административного производства, об отмене дисциплинарного взыскания, об освобождении лица, содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение. Природа мер, используемых органами прокуратуры при защите конституционных прав и свобод граждан, такова, что они нуждаются в конституционно-правовом закреплении.

При этом в правозащитной деятельности органов прокуратуры сочетаются методы убеждения и принуждения. Так, предлагаемые прокурором протест на незаконный правовой акт, представление об устранении нарушений закона, предостережение о недопустимости нарушений закона, направление заявления в суд об отмене незаконного правового акта основаны на методе убеждения, поскольку хотя и обязательны для рассмотрения, но не влекут обязательного совершения их адресатом действий. Они направлены на то, чтобы побудить лиц, которым они адресованы, восстановить нарушенные права и свободы граждан в добровольном порядке. Постановления прокурора — акты прокурорского реагиро-

¹ См.: *Ростовщиков И.В.* Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Саратов, 1988. С. 85–86.

вания, имеющие императивный характер, основанные на принуждении.

Можно также установить зависимость используемых средств и форм прокурорского реагирования от степени общественной опасности нарушения прав и свобод человека и гражданина. Так, в случае грубого нарушения личных (гражданских) прав и свобод, обеспеченных повышенной государственной защитой (например, в деятельности учреждений, исполняющих наказания и меры принудительного характера), органами прокуратуры используются преимущественно меры принудительного характера, а в случае, если эти нарушения имеют менее серьезный характер, прокурорами используются меры, основанные на убеждении, — протест, представление, предупреждение.

§ 2.3. Совершенствование законодательства о прокуратуре в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина

Прокуратура Российской Федерации в отличие от других государственных органов наделена специальными полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными государственными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. В связи с этим представляется важным оценить эффективность таких полномочий прокурорского надзора в защите прав и законных интересов граждан.

Далеко не во всех правоотношениях прокуратура наделена полномочиями самостоятельно устранять нарушения

конституционных прав и свобод граждан — она лишь ставит перед соответствующими органами или судом вопросы об устранении нарушений закона, их причин и способствующих им условий, о наказании виновных лиц. Однако, как справедливо замечено, и здесь «есть возможности комплексно подходить к устранению нарушений закона, прав и свобод граждан, причин нарушений и способствующих этому условий, ставить эти вопросы как перед органом, нарушившим закон, так и перед его вышестоящим звеном либо непосредственно перед судом, требовать от органов власти и самоуправления принятия мер по обеспечению законности и правопорядка в масштабах всей подведомственной территории, предъявлять в суд иски о восстановлении нарушенных прав, возмещении ущерба, что свидетельствует об универсальности прокурорских полномочий»¹.

По истечении почти 20 лет со дня принятия Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» практическая деятельность прокуратуры и теория прокурорского надзора высветили те стороны процесса, которые более всего нуждаются в законодательном регулировании. Совершенствование законодательства о прокуратуре в идеале должно происходить в комплексе законодательных мероприятий относительно смежных с ней государственных органов, однако в данной книге мы будем обсуждать лишь те «слабые места» действующего законодательства, которые непосредственно снижают эффективность осуществления правозащитной функции прокуратуры Российской Федерации.

В настоящее время одна часть научной общественности, а также политические деятели, депутаты Государственной Думы выступают за резкое сужение сферы действия органов прокуратуры, изъятие у нее ряда полномочий, недопустимость государственного вмешательства в частные дела. По их мнению, в конституционном устройстве системы разделения властей прокуратура должна представлять один из инстру-

¹ См.: *Назаров С.Н.* Прокурорский надзор. М., 1998. С. 85.

ментов судебной власти, подчиненный этой власти и контролируемый ею¹.

С нашей точки зрения, необходимо сохранить прокуратуру как многофункциональный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей государственной власти, основными целями деятельности которого являются «обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства» (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Прокуратура РФ является специфической подсистемой государственных органов, не относится ни к одной из ветвей государственной власти, а представляет часть системы «сдержек и противовесов». Она принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили, активно участвует в обеспечении разделения властей и их взаимодействия.

Вместе с тем сегодня конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации отличается неопределенностью, о чем свидетельствует мобильность законодательства о прокуратуре. Анализ его развития в 1992–2009 гг. показывает, что изменение функций и полномочий прокуратуры, в том числе в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, коррелирует с изменением приоритетов государственного и общественного развития. Одной из последних новелл Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является учреждение в соответствии с его ст. 20.1 Следственного комитета при прокуратуре РФ, что говорит об усилении функции уголовного преследования в системе функций прокуратуры, а также о развитии принципа процессуальной самостоятельности следователей.

¹ См. подробнее: *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. С. 191–198.

Принятие Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» по сути означает значительное сокращение полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

В соответствии с данным Законом прокурор продолжает производить надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленным порядком разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнении оперативно-розыскных мероприятий и проведением расследования, а также законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Однако его полномочия по реагированию на выявленные нарушения существенно редуцированы. Прокурор лишен права самостоятельно возбудить уголовное дело; давать следователю указания, обязательные для исполнения; отменять незаконные или необоснованные решения следователя и др. В сложившихся условиях прокурор, обнаружив нарушения конституционных прав и свобод граждан или иные нарушения федерального законодательства в процессуальной деятельности следователя, «будет вынужден вступить в некую дискуссию с руководителем следственного органа и следователем, разъясняя и доказывая свою правоту»¹. Вместо того чтобы радикально устранить нарушение, прокурор должен обращаться к руководителю следственного органа, мотивировать ему свою позицию, при неблагоприятной ситуации обращаться к вышестоящему руководителю следственного органа и так вплоть до Генерального прокурора РФ. Представляется, что подобное положение не будет

¹ Лапин С.Ю. Прокурор – следователь: революция началась. С. 7.

способствовать эффективному восстановлению конституционных прав и свобод граждан, нарушенных при производстве следственных действий. Скорее всего, они будут восстановлены, незаконное решение следователя будет отменено, но время будет упущено, а в процессе расследования это очень важный фактор.

Следует также заметить, что существенно сокращены властные полномочия прокурора в процессе рассмотрения и проверки сообщений о преступлении, что следует из анализа ст. 144 УПК РФ. Прокурор уполномочен лишь проверять исполнение Федерального закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении. Однако практика показывает, что наибольшее число нарушений законности в органах внутренних дел происходит именно в этой сфере. Во все времена прием, регистрация и рассмотрение сообщений граждан о преступлении оставались чрезвычайно проблемным местом в деятельности органов внутренних дел¹. Для выявления нарушений в этом блоке прокурору подчас приходилось самостоятельно проводить полноценную проверку в рамках ст. 144 УПК РФ с принятием решения. Лишение прокурора данного полномочия вряд ли позитивно отразится на состоянии законности на стадии принятия решения о возбуждении уголовного дела или отказа в принятии такого решения, а также на состоянии прав и законных интересов потерпевших или лиц, в отношении которых незаконно возбуждены уголовные дела.

Действенным средством надзора за ходом следствия было полномочие прокурора на продление срока предварительного следствия. Решение принималось по результатам тщательного изучения всех материалов уголовного дела. Передача данных полномочий руководителю следственного органа представляется более чем спорным и не совсем оправданным решением законодателя. Здесь законодатель нарушает собственную логику о необходимости разделения

¹ Лапин С.Ю. Указ. соч. С. 9.

функций следствия и надзора, в данном случае происходит их совмещение у руководителя следственного органа, поскольку продление процессуальных сроков — это не техническое мероприятие, а надзорное. Однако для российской законодательной системы характерно принятие новаторских законов, которые зачастую опережают свое время. Они плохо адаптированы к реальной действительности, вследствие чего их применение дает не тот эффект, на который рассчитывали законодатели.

Следствием учреждения Следственного комитета при прокуратуре РФ вполне вероятно может быть смещение приоритетов в деятельности прокуратуры и соответственно материальных и кадровых ресурсов к этому вновь образованному и обладающему определенной самостоятельностью институту в системе прокуратуры России. В результате возможно как постепенное «сжатие» основной функции прокуратуры — осуществления от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, так и сокращение иных функций, в том числе правозащитной. Результатом этого может стать преобразование прокуратуры Российской Федерации из органа, проводящего надзор за законностью, в орган исполнительной власти, наделенный полномочиями исключительно в сфере осуществления уголовного преследования.

Представляется, что реформа российской прокуратуры не может осуществляться за счет сокращения иных исторически сложившихся и традиционных для нее функций (в частности, правозащитной) и не должна привести к ее преобразованию в институт, осуществляющий только лишь уголовное преследование. Для преодоления данной тенденции предлагается внести дополнения в ст. 129 Конституции РФ, закрепляющие цели, задачи и основные функции прокуратуры.

По мнению С.Н. Назарова, характер задач, возложенных на прокуратуру, содержание деятельности ее органов, рас-

пространенность прокурорского надзора практически на все сферы отношений, урегулированные нормами законодательства, объективно делают прокуратуру осведомленной не только об исполнении законов, но и о состоянии правового регулирования. Такая информированность прокуратуры отвечает интересам обеспечения правового регулирования в соответствии с потребностями общества и государства. Было бы расточительным для государства не использовать имеющуюся у прокуратуры разностороннюю информацию (получаемую прежде всего в результате надзора за исполнением законов) о недостатках и потребностях правового регулирования¹.

В отличие от субъектов законодательной инициативы обращение Генерального прокурора РФ с соответствующими предложениями по поводу законодательства не влечет последствий, предусмотренных для обращений субъектов законодательной инициативы. Они рассматриваются в обычном порядке как обращения. При этом учитываются место и роль прокуратуры в государственном механизме, степень обоснованности и значимость вносимых прокуратурой предложений. Одобренное и рассмотренное надлежащим образом обращение Генерального прокурора РФ вносится в законодательный орган субъектом законодательной инициативы от своего имени в доработанном либо неизменном виде.

В связи с этим многие российские ученые высказывают мнение о придании прокуратуре дополнительных функций в области законотворчества², в том числе о возвращении прокуратуре права законодательной инициативы. Как считает В.И. Басков, право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов РФ необходимо закрепить в Конституции РФ и Федеральном законе «О про-

¹ См.: *Назаров С.Н.* Прокурорский надзор. С. 108–109.

² См., например: *Дамаскин О.В.* Участие прокурорских работников в законотворческой деятельности Государственной Думы Российской Федерации // Проблемы совершенствования прокурорского надзора : сб. научн. трудов. М., 1997. С. 53–56.

куратуре Российской Федерации». Предоставление прокурорам указанного выше ранга законодательной инициативы означало бы обязанность законодательных органов Российской Федерации и субъектов РФ включить в обязательном порядке представленный ими законопроект в повестку дня законодательного органа. Предлагаемое наделение соответствующих прокуроров правом законодательной инициативы обусловлено тем, что они, осуществляя надзор за точным и единообразным исполнением законов, могут более квалифицированно, чем другие государственные органы и должностные лица, судить об эффективности и актуальности того или иного закона¹.

Анализ правотворческой практики прокуратур субъектов Российской Федерации, в частности их законотворческих предложений, показывает, что актуальными направлениями для применения мер по совершенствованию законодательства остаются бюджетное, жилищное, налоговое, миграционное, избирательное, экологическое законодательство, законодательство о банках и нотариате, о государственной и муниципальной собственности, о банкротстве, о государственной и муниципальной службе, о защите прав несовершеннолетних, а также совершенствование законодательства о противодействии коррупции и легализации денежных средств, полученных преступным путем.

Еще одним подтверждением актуальности и особой значимости взаимодействия органов государственной власти с органами прокуратуры в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов является тот факт, что необходимость такого взаимодействия осознается самими представителями (депутатами) законодательных собраний². Феде-

¹ См.: *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора. С. 371–372.

² См.: *Бессарабов В.Г., Винокурова Е.А., Жидких А.А.* Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных органов субъектов Федерации. С. 27–29.

ральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» предлагается дополнить разделом «Участие прокуратуры в правотворческой деятельности», содержащим ст. 40 «Формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности» и ст. 41 «Юридическое изучение проектов правовых актов, принимаемых представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

В целях создания единого правового пространства, укрепления законности и правопорядка, совместного противодействия правонарушениям и преступности прокуратурой и органами местного самоуправления осуществляется взаимодействие, являющееся одним из неотъемлемых этапов процедуры координации, не охваченных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», важное еще и потому, что Конституцией РФ органы местного самоуправления наделены полномочиями по охране общественного порядка.

Профилактический характер надзора состоит в том, что прокуратура, пресекая нарушение закона, частично прекращает практику применения аналогичных норм незаконных правовых актов. Однако в профилактике правонарушений более целесообразно использовать иной подход, а именно: предупреждение нарушений законов путем воспрепятствования принятию или неприятию незаконных правовых актов. Такой подход требует участия прокуратуры на стадии разработки и обсуждения проекта нормативного акта. Особенно актуален он в муниципальных образованиях, поскольку именно органы местного самоуправления принимают и издадут наибольшее число нормативных актов, противоречащих или не соответствующих Конституции РФ и федеральным законам; в определенной мере это касается и представительных органов субъектов Федерации.

С целью предупреждения принятия незаконных нормативных актов органы прокуратуры должны деятельно участвовать в процессе нормотворчества органов местного само-

управления посредством проведения консультаций, включения представителя прокуратуры в рабочую группу для обсуждения законопроектов, их правовой экспертизы, внесения изменений и дополнений на стадии рассмотрения представительным органом, инициирования разработки проекта. Несмотря на высокое профилактическое значение этой функции прокуратуры, в большинстве регионов страны ей уделяется незаслуженно малое внимание, что приводит к росту числа незаконных нормативных правовых актов, свидетельствуя об отсутствии налаженной совместной работы участников правотворческого процесса¹.

В связи с этим прокурорам всех уровней необходимо установить деловые контакты с органами законодательной и исполнительной власти, заблаговременно знакомиться с проектами принимаемых нормативных актов, проверять их на соответствие федеральному законодательству, что обеспечит их правовое сопровождение и укрепление законности и правопорядка в стране.

Одна из проблем совершенствования осуществления правозащитной функции прокуратуры РФ обусловлена пересечением полномочий прокуратуры с контрольными и надзорными полномочиями органов исполнительной власти. Как отмечают исследователи, существующий недостаток профессиональных, материальных ресурсов не позволяет прокуратуре в полной мере выполнять весь объем работ в сфере надзора ввиду обширности его предмета, что помимо прочего создает пересечение обязанностей с другими надзорными органами.

Сторонник ограничения сферы прокурорского надзора профессор В.М. Савицкий замечает, что в процессе надзорной деятельности прокуратурой «опротестовывается и впоследствии отменяется лишь ничтожно малая, мизерная часть незаконных актов, но на это затрачиваются все ресурсы прокурорского реагирования, которые можно было бы с

¹ См.: *Ермолова Т.Ю.* Правотворческая деятельность органов прокуратуры как элемент правозащитной роли государства. С. 55–61.

гораздо большим успехом использовать для борьбы с преступностью»¹.

Задачу надзора за законностью правовых актов, по мнению В.М. Савицкого, могли бы выполнять многочисленные контролирующие службы (инспекции) различных министерств и ведомств, а работающие в них инспектора и ревизоры как специалисты в своей относительно узкой области действуют более квалифицированно, чем прокуроры, в том числе в отношении конкретных вопросов права. Кроме ведомственных контролирующих органов В.М. Савицкий называет административный аппарат Президента РФ, в частности Главное контрольное управление, а также Счетную палату парламента. Сверх того, Указом Президента РФ от 05.05.96 на Министерство юстиции возложена юридическая экспертиза проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти и Правительством РФ, а также контроль за соответствием ведомственных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ. Это полномочие, по мнению В.М. Савицкого, в сущности абсолютно аналогично функции прокуратуры.

Однако даже В.М. Савицкий отмечает, что эффективность контрольной работы остается низкой, так как нет четкой координации действий всех контролирующих и надзирающих органов. В результате на практике происходит настойчивое втягивание прокуратуры в решение задач исполнительной власти, сползание ее на позиции контроля за исполнением законов и подзаконных актов, подмена управленческих и контролирующих структур.

Вместе с тем специалисты НИИ укрепления законности и правопорядка, а также Генеральная прокуратура РФ возла-

¹ См.: *Савицкий В.М.* Организация судебной власти в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 1996. С. 58.

гают на самих прокурорских работников задачу установления строго определенной роли прокуратуры среди функциональных обязанностей различных контрольных и надзирающих органов исполнительной власти. Общее правило недопустимости подмены органами прокуратуры иных государственных органов и должностных лиц действует в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина без каких-либо изъятий.

Прокуроры должны постоянно видеть ту грань, которая отделяет их деятельность от деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контроль и надзор, и не переходить ее. В этих целях им, так же как и в иных случаях, целесообразно иметь достаточное представление о системе этих органов, их задачах и полномочиях. Характер действий прокуроров должен определяться исключительно их компетенцией и не распространяться пусть на близкую, в известной мере пограничную, но тем не менее не свойственную им область контрольной деятельности.

Исключая подмену государственных органов и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, органы прокуратуры одновременно должны в полной мере использовать имеющиеся в их распоряжении возможности для воздействия на указанные органы и лица с тем, чтобы они неуклонно и качественно выполняли возложенные на них обязанности. Существенную роль в этом плане могут сыграть прокурорские проверки законности мер, принимаемых контролирующими органами, принципиальное реагирование на нарушение закона в их деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина¹.

Более того, как полагает К. Скворцов, надзор за соответствием закону деятельности контролирующих органов, а также деятельности исполнительных органов по обеспече-

¹ Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С. 128–129.

нию прав граждан будет существовать еще длительное время¹.

Таким образом, на прокуратуру также возлагаются обязанности надзора за самими контролирующими органами, а именно: в части обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что еще раз подтверждает главенство правозащитной направленности практически всех уровней прокурорского надзора.

Пределы прокурорского вмешательства действительно стоит законодательно определить. Сегодня недостаточно указания на то, что оно по меньшей мере должно быть правомерным или, как установлено в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», указания на то, что органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Нельзя не видеть, что, занимаясь, к примеру, «отопительным сезоном» или проблемами жилищно-коммунального сектора, прокурорский надзор так или иначе втягивается в решение задач исполнительной власти². На наш взгляд, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» наряду с нормой, определяющей предмет надзора, обязательно должна быть норма о его основаниях и пределах. В этой норме необходимо указать, что проверки исполнения закона проводятся на основании информации о нарушениях закона, полученной из сообщений физических или юридических лиц, из публикаций средств массовой информации и других источников, а также в случае непосредственного обнаружения прокурором или следователем фактов нарушения законов либо непринятия мер по их устранению уполномоченными органами контроля (надзора). В хозяйствующих организациях проверке подлежит исполнение установленных федеральными законами обязательных требований государства к субъектам предприниматель-

¹ См.: Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол. С. 6.

² См.: *Мыцыков А.* Смысл реформ — повышение эффективности надзора. С. 4–5.

ства, но не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность коммерческих и некоммерческих организаций. Такой императив позволяет и сузить сферу надзора, освободив его для защиты предпринимательства; тогда надзор будет по-настоящему избирательным и эффективным.

Надо усилить надзор за законностью деятельности контрольно-надзорных органов, за тем, как они выполняют возложенные законом обязанности. Более того, он должен преобладать в структуре надзорных действий в связи со значительным числом контролирующих органов и огромным объемом их полномочий. Контролирующие органы по таким параметрам, как специализация, методика проверочных механизмов и т.п., превосходят надзор прокуратуры. Следовательно, проблема здесь в характере правоотношений. Прерогативой прокуратуры должен оставаться исключительно надзор за законностью деятельности органов контроля. Прокурор вправе требовать от них проведения проверок в подконтрольных (поднадзорных) структурах, а также выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Но прокуратуре не стоит становиться координатором контрольно-надзорных органов. Исполнение и соблюдение законов – это не только предмет прокурорского надзора, но и обязанность органов власти, в том числе органов контроля (надзора). И если прокуратура станет координировать выполнение этой обязанности, то вновь, как уже отмечалось, втянется в решение задач исполнительной власти. Примером этого может служить практика реализации положений Федерального закона № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Думается, дело должно быть организовано несколько иначе. Рассмотрев информацию о нарушении закона, к примеру в сфере экономики, прокурор вправе выбрать: поручить проведение проверки или ревизии соответствующему

органу государственного контроля с последующим представлением в прокуратуру проверочных материалов или провести надзорную проверку собственными силами, в том числе с привлечением специалистов в необходимых случаях. Причем и в первом случае, и во втором по результатам проверки компетентным лицом дается правовая оценка и принимается процессуальное решение: отказ в возбуждении уголовного дела, возбуждение уголовного дела или производство по делу об административном правонарушении. Разумеется, процессуальное решение не исключает и тем более не заменяет традиционные (представление, протест) средства прокурорского реагирования. Однако, если представление отталкивается от процессуального решения или основывается на нем, оно приобретает весомость, обоснованность, а его требование об устранении выявленных нарушений — недостающую порой конкретность.

Данная модель дает возможность:

- ◇ исключить подмену органов контроля (что пока часто случается);
- ◇ повысить результативность прокурорского вмешательства;
- ◇ создать прокурорам условия для выполнения конституционной обязанности по надзору за исполнением законов на действительно приоритетных направлениях.

В ходе осуществления административной реформы в Российской Федерации будет сохранен прокурорский надзор за актами федеральных органов исполнительной власти, в том числе тех органов, к компетенции которых относится осуществление контроля и надзора в определенных сферах общественной жизни. Условие разграничения компетенции прокуратуры и полномочий контролирующих и надзирающих федеральных органов исполнительной власти состоит в строгом соблюдении прокуратурой Российской Федерации требования о невмешательстве в оперативно-хозяйственную деятельность и осуществлении надзора исключительно за соответствием актов поднадзорных органов, администрации предприятий, учреждений, организа-

ций положениям Конституции РФ и федерального законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

Обладая полномочиями общего надзора за деятельностью контролирующих органов, а также органов государственной власти различных ветвей, прокуратура, к сожалению, не имеет права возбуждать вопрос о дисциплинарной ответственности должностного лица, виновного в нарушении прав и свобод человека и гражданина. Между тем дисциплинарная ответственность государственных служащих может стать важным инструментом защиты гражданина от произвола чиновников. Было бы целесообразно предусмотреть в качестве дополнения к законодательным нормам о прокуратуре право прокурора возбуждать вопрос о дисциплинарной ответственности должностного лица за совершение действий (или бездействие), повлекших нарушение конституционных прав и свобод гражданина. Такая норма в совокупности с преимуществами прокурорского реагирования не только дала бы значительный профилактический эффект, но и позволила бы коренным образом изменить отношение служащих органов государственной власти к вопросам персональной ответственности и законности и установила бы подлинное равноправие всех граждан перед законом с помощью прокурорского надзора.

В пользу целесообразности расширения полномочий прокуратуры высказываются Б.С. Эбзеев, О.В. Брежнев, А.И. Ефремов, И.С. Викторов. Генеральный прокурор РФ, по их мнению, должен иметь возможность обжаловать в Конституционном Суде РФ нормативные акты высших федеральных органов власти, в том числе по представлениям нижестоящих прокуроров, причем безотносительно к тому, возбуждено ли по данному поводу конкретное дело в суде или ином органе. Это будет способствовать устранению самих причин нарушений конституционных прав и свобод граждан многочисленными нормативными актами.

Как замечает О.В. Брежнев, «сейчас у Генерального прокурора РФ практически нет никаких правовых средств реа-

гирования на неконституционные и незаконные указы Президента РФ: они не могут быть ни опротестованы, ни обжалованы в Конституционном Суде РФ»¹. Б.С. Эбзеев также полагает, что «изъятие Генерального прокурора Российской Федерации из числа субъектов, обладающих правом обращения с запросами в Конституционный Суд, представляется нелогичным. Фундаментальные основы правового статуса Генерального прокурора Российской Федерации закреплены в действующей Конституции Российской Федерации. Он является субъектом материальных конституционных правоотношений, и его участие в процессуальных конституционных правоотношениях с точки зрения правовой логики естественно. К сожалению, на содержании ст. 125 Конституции сказалась позиция тех участников рабочей группы Конституционного совещания, которые роль и место российской прокуратуры рассматривали сквозь призму опыта США, ФРГ и других государств, который весьма отличается от опыта и потребностей Российской Федерации, особенно в связи с практикой законодательства субъектов Российской Федерации»².

Ни ст. 125 Конституции Российской Федерации, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не упоминают прокуратуру в качестве субъекта права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации или иного участника конституционного судопроизводства. Вместе с тем неверно утверждать, что прокуратура Российской Федерации исключена из числа участников конституционного судопроизводства. В п. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не содержится юридическое название документа, с

¹ Брежнев О.В. Конституционный Суд и органы прокуратуры; особенности взаимоотношений // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1997. № 5. С. 77.

² Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда. 1995. № 2–3. С. 89.

которым Генеральный прокурор вправе обращаться в Конституционный Суд РФ. В то же время ч. 4 ст. 125 Конституции РФ прямо указывает: проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, осуществляется по запросу суда либо по жалобе иных лиц, уполномоченных на то федеральным законом. Таким образом, единственной формой обращения Генерального прокурора РФ в Конституционный Суд РФ является жалоба, хотя, безусловно, более правильно было бы наделить главу прокурорского ведомства правом на направление запроса, коль скоро он действует не в собственном интересе, а пытается выступать в защиту граждан. Однако едва ли по столь «незначительному» поводу будут вноситься изменения в Основной Закон страны.

Исключение из действующей редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» права Генерального прокурора РФ на участие в заседаниях Конституционного Суда РФ отнюдь не означает, что в настоящее время конституционное судопроизводство осуществляется без прокуроров. Поскольку прокуратура стоит на страже законности, для нее немаловажными являются выводы высшей судебной инстанции страны в отношении конституционности положений тех или иных правовых актов. В отдельных случаях на заседания Конституционного Суда РФ специально приглашаются представители Генеральной прокуратуры РФ, выступающие с заключениями по существу рассматриваемого вопроса. Кроме того, на стадии подготовки материалов к рассмотрению судьей Конституционного Суда РФ периодически направляют в Генеральную прокуратуру РФ запросы с просьбой дать заключение по затронутым в жалобах и обращениях вопросам. С учетом складывающейся практики Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» следовало бы дополнить нормой, наделяющей Генерального прокурора РФ правом участия в заседаниях Конституционного Суда РФ, что было предусмотрено в старой редакции Закона.

В последние годы Конституционный Суд РФ по результатам рассмотрения запросов выносит весьма оригинальные решения, и некоторые из них затрагивают сферу полномочий прокуроров. Известно, что взятый прокуратурой в начале 2000 г. курс на обеспечение единства правового пространства привел к массовым случаям обращений прокуроров в суды общей юрисдикции по вопросам приведения в соответствие с федеральным законодательством законов и подзаконных актов субъектов Федерации, включая их статусные документы – конституции и уставы. Это право прокуроров прямо вытекает из существа абзаца третьего п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Не умаляя в целом законность обращений прокуроров в суды, отдельные субъекты Федерации крайне болезненно реагировали на случаи оспаривания прокурорами положений конституций и уставов в судах общей юрисдикции областного звена. В связи с этим состоялось заседание Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 18.07.2003 № 13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, ст. 26, 251 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан¹ вынес компромиссное решение, согласно которому норма Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», позволяющая оспаривать положения конституций и уставов субъектов Федерации в судах общей юрисдикции, является неконституционной, однако данное обстоятельство не исключает права Генерального прокурора РФ на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответ-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

вия Основному Закону страны конституций и уставов субъектов Федерации.

Таким образом, у Генерального прокурора России появилось еще одно основание на обращение в высшую судебную инстанцию страны. Однако у рассмотренного решения есть ряд отрицательных сторон юридического характера. Прежде всего оно вступает в противоречие с самой Конституцией РФ, ч. 5 ст. 129 которой устанавливает, что полномочия прокуратуры Российской Федерации определяются только федеральным законом. Однако просто продублировать позицию Конституционного Суда РФ в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» нельзя, поскольку Основной Закон страны в ст. 125 содержит конкретные основания для обращения в рассматриваемый суд, и Генеральный прокурор РФ может это сделать только путем направления жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, о чем уже говорилось выше. Выходит, что упомянутое Постановление Конституционного Суда РФ подменяет собой не только федеральный закон, но и Конституцию РФ, что непозволительно в правовом государстве. Объективности ради следует отметить: за прошедшее время Генеральный прокурор РФ ни разу не воспользовался вновь приобретенным правом направления конституционного запроса, хотя объективные основания к тому имелись, в том числе в отношении положений Конституции Республики Татарстан.

Следует также заметить, что еще Приказом Генерального прокурора РФ от 18.07.97 «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации» органам прокуратуры было рекомендовано шире использовать право на обращение с запросом в региональные конституционные суды.

С учетом сказанного считаем целесообразным установить более тесное взаимодействие между органами консти-

туционной юстиции и прокуратуры. В качестве форм такого взаимодействия предлагается:

- ◇ более активно использовать такую форму реагирования прокурора, как обращение с запросом в конституционный (уставный) суд субъекта Федерации о признании утратившими силу законов, нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, противоречащих конституции (уставу) субъекта Федерации;
- ◇ по возможности высказывать позицию прокуратуры по делу, находящемуся в производстве конституционного (уставного) суда субъекта Федерации;
- ◇ ежегодно проводить совместные научно-практические мероприятия с целью обмена опытом по укреплению законности вообще и конституционной законности в частности¹.

Одна из наиболее актуальных проблем в рамках административной и судебной реформы – проблема взаимоотношения судебной власти и прокуратуры при осуществлении ими правозащитной функции.

Конечной целью судебной реформы предполагалось возрождение судебной власти в России на демократических принципах и укрепление ее независимости. В связи с этим суд был освобожден от прокурорского надзора и прокурор в судебном разбирательстве обрел статус лишь процессуального участника. Однако в действующем законодательстве наметилась тенденция постепенного вытеснения прокурора из судебного процесса. Пресловутая ст. 45 ГПК РФ определяет возможность обращения прокурора в суд в защиту лишь ограниченного круга субъектов. Закономерно возникает вопрос: как подобное реформирование повлияет на простых граждан, на соблюдение конституционных прав личности в российском государстве?

Дальновидность законодателя не позволила реализоваться разрушительным концепциям, предлагавшим низве-

¹ См.: Цалиев А., Штадлер Г. Органы конституционной юстиции и прокуратуры: общие задачи и проблемы взаимодействия // Законность. 2007. № 5.

сти прокуратуру до придатка суда в уголовном процессе. Несмотря на неприкрытое давление экспертов Совета Европы, под патронажем которых первоначально проводилась судебная реформа в России, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в ч. 2 ст. 1 предусматривает осуществление прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сегодня вроде бы можно констатировать сохранение института прокурорского надзора в России в его традиционных формах. Но может ли быть эффективен прокурорский надзор без опоры на суд?

Здесь следует отметить, что основная идея реформаторов, согласно которой с усилением роли судебной власти в стране сама по себе отпадет необходимость реализации правозащитной функции прокуратуры, по меньшей мере непродуманна. Институт прокурорской власти в любом государстве связан в первую очередь с его культурно-историческими традициями. Прокуратура — столь специфичный институт государственной власти, что при решении вопроса о целесообразности его существования прежде всего необходимо учитывать общественный интерес, а потом теоретико-правовые устремления. Попытки западных специалистов привести российскую модель конституционно-правового статуса прокуратуры в соответствие с несуществующими европейскими стандартами чреваты дестабилизацией правоохранительной системы в целом¹.

В силу ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Это означает, что суд и прокуратура как основные звенья его правоохранительной системы, реализуя пол-

¹ См. подробнее: *Крутиков М.Ю.* Гражданско-процессуальный статус прокурора. С. 41–46.

номочия по защите конституционных прав граждан, должны дополнять друг друга, строить свои взаимоотношения на началах сотрудничества и взаимного контроля. В этой ситуации недопустима демонстрация независимости, поскольку заложниками подобного противостояния становятся рядовые граждане.

К основным направлениям реформирования прокуратуры в рамках административной реформы следует отнести предложение расширить полномочия прокурора на обращение в суд в защиту интересов граждан, особенно в тех случаях, когда игнорируются требования традиционных мер прокурорского реагирования.

Задачи прокуратуры в системе государственной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина состоят в том, чтобы дополнять судебную форму защиты прав граждан, компенсировать издержки института Уполномоченного по правам человека, обеспечить функционирование многовариантной, альтернативной системы охраны и защиты прав граждан. Оперативность реагирования прокурора, доступность его помощи сохраняют популярность прокурорских средств защиты прав граждан в тех случаях, когда судебное решение конфликта не является единственно возможным.

Результативность надзора за соблюдением прав и свобод граждан должна стать определяющим критерием эффективности деятельности всей прокурорской системы. В этих целях нужно более четко установить границы, рамки, предмет надзорной деятельности путем сосредоточения правоохранительного потенциала на обеспечении прав граждан и определенных групп населения, которые не всегда могут защитить свои интересы сами (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых), и предъявления исков в их защиту.

В заключение также следует сказать о возможном взаимодействии прокуратуры Российской Федерации и правозащитных организаций. Остаются неопределенными формы

взаимодействия прокуроров с правозащитными организациями. Представляется, что оно не может сводиться только лишь к рассмотрению жалоб правозащитных организаций на нарушение субъективных прав их участников. Генеральный прокурор Российской Федерации обратил на это внимание еще в 2002 г. и предложил подготовить рекомендации о формах и методах взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Правозащитные организации не следует рассматривать исключительно как субъект права на обращение с жалобой, однако взаимодействие прокурора с ними должно строиться с учетом принципа недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, и достижение в стране состояния их реальной защищенности. Будучи интегративным феноменом, она получает качественную определенность через функциональное единство своих элементов. К основным элементам данной системы относятся: правозащитные нормы, принципы защиты основных прав и свобод человека и гражданина, субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность, правозащитная деятельность.

Основные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина отличает конституционная обусловленность, законодательное развитие согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ). К числу субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина относятся различные государственные органы, органы местного самоуправления, различные объединения граждан, а также сами граждане. Анализ Конституции РФ и федерального законодательства показывает, что каждый орган государственной власти (Президент РФ, парламент, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, судебные органы) в пределах своих полномочий осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина и образуют государственную систему защиты конституционных прав и свобод.

Прокуратура Российской Федерации является одним из институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, занимая в ней особое место, предопределенное ее местом в системе органов государственной власти. Прокуратура РФ – специфическая подсистема государственных органов; она не относится ни к одной из ветвей государственной власти, а выступает частью системы «сдержек и противовесов». Принимая меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили, прокуратура РФ активно участвует в обеспечении и разделении властей, их взаимодействии.

Защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина прокуратура РФ обеспечивает посредством особого вида деятельности – осуществлением от имени государства прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. Этот вид надзора является «внешним» по отношению к органам законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку прокуратура не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Данное обстоятельство обеспечивает независимость прокуратуры при реализации своих функций, в том числе защиты прав и свобод человека и гражданина, а также соотнесение ее действий и решений исключительно с Конституцией РФ и законодательством.

Защита конституционных прав и свобод органами прокуратуры имеет ряд преимуществ по сравнению с иными государственными правозащитными механизмами.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина представляет собой одно из основных направлений деятельности данного государственного института, что выгодно отличает правозащитный потенциал прокуратуры от аналогичной характеристики иных государственных органов. Для большей части государственных органов (Президента РФ, Федерального Собрания РФ, системы федеральных органов исполни-

тельной власти) функция защиты прав и свобод человека и гражданина не является основной, а выполняется ими в ходе осуществления главенствующей функции (законодательной – для Федерального Собрания РФ, исполнительно-распорядительной – для органов исполнительной власти).

Прокуратура осуществляет защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина во всех сферах государственной и общественной жизни, урегулированных законом, в отличие от органов исполнительной власти, проводящих контроль и надзор в узкоспециализированной сфере, а также от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, рассматривающего жалобы на нарушение прав и свобод государственными органами и органами местного самоуправления (ст. 16 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

Для инициирования правозащитной деятельности прокуратуры не требуется обращения гражданина с просьбой о восстановлении нарушенных прав, так как закон наделяет прокуратуру полномочием проводить проверки по собственной инициативе при наличии информации о нарушениях конституционных прав и свобод. Правозащитная деятельность осуществляется прокуратурой в довольно гибких процедурах, основы которых устанавливаются федеральным законодательством, а подробная регламентация – нормативными актами самой прокуратуры. Это позволяет более активно выявлять нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина и упрощает взаимодействие с заявителем в сравнении с судебной защитой.

Наконец, в отличие от института омбудсмана прокуратура Российской Федерации представляет собой разветвленную централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, что означает максимальное приближение правозащитного субъекта к защищаемому гражданину.

Вместе с тем защита прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры имеет и свои недостатки, которые могут быть восполнены функционированием иных государственных правозащитных механизмов — судебного, омбудсменовского, административного и др. Таким образом, государственные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина должны органично дополнять друг друга и образовывать целостную систему.

Российская прокуратура была наделена полномочиями в сфере защиты прав российских подданных практически с момента ее учреждения в 1722 г., что подтверждается рядом исторических документов 1722–1775 гг.

Основное направление судебной реформы конца XX в. заключалось в укреплении самостоятельности и независимости судебной власти. Однако в процессе ее осуществления были значительно сокращены полномочия российской прокуратуры, что нашло отражение в Законе РСФСР 1992 г. «О прокуратуре РСФСР». В юридической науке возникло мнение о том, что прокуратуру необходимо лишить надзорных полномочий и включить ее в систему органов судебной власти как государственный орган, осуществляющий поддержание государственного обвинения в судах. Конституция Российской Федерации 1993 г., закрепив в ст. 129 принципы организации прокуратуры Российской Федерации и обрисовав структуру ее органов, не определяла цели и задачи деятельности прокуратуры. Данное положение было результатом политического и научного компромисса и сейчас выступает источником коллизий в конституционно-правовом закреплении статуса прокуратуры Российской Федерации.

Не вызывает сомнения то обстоятельство, что прокуратура представляет собой не орган судебной власти, а самостоятельный государственный институт, осуществляющий надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законодательства. Вместе с тем отсутствие в Конституции РФ упоминания о целях и задачах прокуратуры РФ создает некоторую неопределенность в ее конституционно-правовом

статусе. Цели, задачи и основные направления деятельности прокуратуры (в том числе в сфере защиты конституционных прав и свобод) были закреплены Законом РСФСР 1992 г., затем изменены федеральным законом в 1995 г., уточнены в 1999, 2002 и 2007 гг., что обусловливается изменением приоритетов государственного и общественного развития.

Так, учреждение Следственного комитета при прокуратуре РФ свидетельствует об усилении функции осуществления уголовного преследования в системе функций прокуратуры. В настоящее время прокуратура занимает двойственное положение в системе органов государственной власти Российской Федерации: с одной стороны, является органом, который производит надзор за конституционной законностью и соблюдением основных прав и свобод человека и гражданина, а с другой — органом исполнительной власти, осуществляющим уголовное преследование, что не способствует эффективной реализации прокуратурой ее основных функций.

Реформа прокуратуры РФ не может осуществляться за счет сокращения исторически сложившихся и традиционных для российской прокуратуры функций (в частности, правозащитной) и не должна привести к ее преобразованию в институт, осуществляющий исключительно уголовное преследование. Для преодоления данной тенденции необходимо внести дополнения в ст. 129 Конституции РФ с тем, чтобы закрепить цели прокуратуры — обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Как показывает анализ современного состояния законодательства о прокуратуре Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), прокуратура наряду с надзором за соблюдением Конституции РФ и исполнением законодательства осуществляет и «иные функции»; во взаимосвязи с ч. 2 ст. 1 Закона о целях

деятельности прокуратуры это позволяет предположить, что к данным «иным функциям» относится защита конституционных прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, защита прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной функцией российской прокуратуры, т.е. направлением деятельности, который предопределен ее социальным назначением, характеризуется определенным предметом ее ведения, направлен на решение соответствующих задач с закреплением соответствующей компетенции, включая правовые средства ее реализации.

Результатами осуществления прокуратурой РФ ее правозащитной функции являются не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и создание условий, предупреждающих их нарушение, но и обеспечение соответствия деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций конституционным стандартам в области прав человека и гражданина.

Принципы осуществления прокуратурой РФ функции защиты прав и свобод человека и гражданина представляют собой определенные ее целями и задачами общие, устойчивые основополагающие начала, нашедшие отражение в Конституции РФ, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», иных федеральных законах, международных договорах Российской Федерации, и выражают наиболее значимые требования к характеру реализации прокурорами, следователями и иными прокурорскими работниками своих полномочий в процессе правозащитной деятельности. Закрепленные в Конституции РФ и текущем законодательстве данные принципы тесно связаны между собой, взаимообусловлены и образуют единую систему, их последовательная реализация обеспечивает эффективность правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Осуществление правозащитной функции прокуратуры на основе принципов единства и централизации позволяет органам и учреждениям прокуратуры РФ действовать как единый механизм, взаимно дополнять друг друга, обеспечивая достижение суммарного позитивного эффекта в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Организация правозащитной деятельности прокуратуры на основе принципов единства и централизации обеспечивает ее актуальность и оперативность, а также ее аналитический характер.

Правозащитная функция органов прокуратуры реализуется не только в процессе надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и при осуществлении иных направлений деятельности органов и учреждений прокуратуры, закрепленных в ч. 2–4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

- ◇ надзора за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- ◇ надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- ◇ надзора за исполнением законов судебными приставами;
- ◇ надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- ◇ участия в рассмотрении дел судами, арбитражными судами и принесение протестов на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов;
- ◇ участия в правотворческой деятельности.

Правозащитную деятельность прокуратуры Российской Федерации можно охарактеризовать как неспециализированный конституционный надзор, т.е. систематическое наблюдение соответствия правовых актов (как нормативных, так и индивидуальных, а также действий и бездействия), изданных

государственными органами, органами местного самоуправления, администрациями предприятий, учреждений, организаций, Конституции РФ, обнаружение неконституционных актов и последующее обращение к субъекту, принявшему неконституционный акт, с требованием его отмены.

Обобщение и анализ практики осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявили ряд проблем, негативно сказывающихся на эффективности реализации правозащитной функции прокуратуры, наиболее существенной из которых является пересечение полномочий прокуратуры с контрольными и надзорными полномочиями органов исполнительной власти. Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры Российской Федерации осуществляется без административного вмешательства в оперативную деятельность соответствующих государственных органов, хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления, военного управления, общественных объединений.

Предметом конституционного надзора, осуществляемого прокуратурой, являются основные права и свободы человека и гражданина. Данный вид конституционного надзора может быть эффективен на уровне как общих конституционных правоотношений между индивидом и государством, так и конкретных правоотношений между гражданином и государственным органом, органом местного самоуправления, администрацией негосударственной организации. Данное обстоятельство позволяет выделить в конституционном надзоре правотворческий уровень (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в нормативных правовых актах) и правоприменительный (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в повседневной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, администраций негосударственных организаций).

Органы прокуратуры не только рассматривают и проверяют заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении

прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), но используют и другие полномочия, предоставленные им ч. 1 ст. 22 и ч. 1 ст. 33 Федерального закона, такие, как право на доступ в помещения и на территорию, а также к документам органов государственной власти, местного самоуправления и прочих организаций; право требовать от их руководителей и должностных лиц представления необходимых документов, выделения специалистов, проведения проверок и ревизий; право вызывать для объяснений граждан и должностных лиц. Полномочия органов прокуратуры при проверке сведений о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина органами дознания и предварительного следствия, а также судами при отправлении правосудия по различным делам устанавливаются процессуальным законодательством. Это объясняется широкой компетенцией органов прокуратуры по осуществлению надзора и разнообразием конкретных направлений прокурорско-надзорной деятельности.

При принятии мер, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод граждан, а также на предупреждение их нарушений в дальнейшем органами прокуратуры используются разнообразные меры прокурорского реагирования — протест, представление, предостережение о недопустимости нарушений закона, заявление в судебные органы об отмене незаконного правового акта, а также постановления о возбуждении уголовного дела или административного производства, об отмене дисциплинарного взыскания, об освобождении лица, содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

При этом в правозащитной деятельности органов прокуратуры сочетаются методы убеждения и принуждения. Так, протест на незаконный правовой акт, представление об уст-

ранении нарушений закона, предостережение о недопустимости нарушений закона, направление заявления в суд об отмене незаконного правового акта основаны на методе убеждения. Хотя они и обязательны для рассмотрения, но не влекут обязательного совершения их адресатом действий, предлагаемых прокурором, а направлены на то, чтобы побудить лиц, которым они адресованы, восстановить нарушенные права и свободы граждан в добровольном порядке. Постановления прокурора — акты прокурорского реагирования, имеющие императивный характер, основаны на принуждении.

В случаях грубого нарушения личных (гражданских) прав и свобод, обеспеченных повышенной государственной защитой (например, в деятельности учреждений, исполняющих наказания и меры принудительного характера), органами прокуратуры используются преимущественно меры принудительного характера, а в случаях, если эти нарушения имеют менее серьезный характер, прокуроры применяют меры, основанные на убеждении, — протест, представление, предупреждение.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти, в первую очередь в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, является эффективным направлением реализации ее правозащитной функции. На этом основании полагаем возможным внести изменения в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в частности законодательно закрепить формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности, уже сложившиеся в практической деятельности прокуратуры, такие, как подготовка правовых заключений на проекты нормативных правовых актов, участие в обсуждении проектов законов и других нормативных правовых актов, консультирование по правовым вопросам депутатов, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов. Предлагается также распространить полномочие про-

куроров участвовать в правотворческой деятельности и на местное самоуправление, дополнительно предоставив право вносить в органы местного самоуправления предложения об изменении, дополнении, об отмене или о принятии муниципальных нормативных правовых актов.

В сфере правозащитной деятельности прокуратуры существует ряд проблем. В частности, необходимо уточнить правовое положение прокурора в гражданском, уголовном, арбитражном и конституционном судопроизводстве. Гражданское и арбитражное процессуальное законодательство содержит существенный пробел — не предусматривает участия прокурора в делах, вытекающих из публичных правоотношений, если он сам не был заявителем. Законодательно не определено также положение прокурора в конституционном судопроизводстве. Целесообразно наделить прокурора полномочием участвовать в данных видах судопроизводства с заключением о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина положениями нормативного правового акта по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой.

Остаются неопределенными и формы взаимодействия прокуроров с правозащитными организациями. Представляется, что оно не может сводиться лишь к рассмотрению жалоб правозащитных организаций на нарушение субъективных прав их участников. Учитывая, что правозащитные организации не следует рассматривать исключительно как субъект права на обращение с жалобой, строить взаимодействие прокурора с ними необходимо на основе принципа недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Слушания в правозащитных организациях с участием прокурора, приглашение правозащитников в состав общественных советов при прокурорах субъектов, встречи руководителей прокуратур на постоянной основе с правозащитниками позволяют прокуратуре активно участвовать в разви-

тии институтов гражданского общества и содействовать защите конституционных прав граждан.

Создание Следственного комитета при Прокуратуре РФ и установление в уголовно-процессуальном законодательстве дополнительных гарантий принципа процессуальной самостоятельности следователей требуют изменения порядка рассмотрения обращений граждан органами прокуратуры РФ, в том числе жалоб на нарушение основных прав и свобод человека и гражданина при совершении следственных действий.

Определяющим критерием эффективности деятельности всей прокурорской системы должна стать результативность надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В этих целях в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» нужно уточнить предмет данного вида деятельности, предоставив прокурорам дополнительные полномочия по защите прав граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои интересы (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых). Кроме того, в перспективе административной реформы предмет надзора должна быть деятельность органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по контролю и надзору, от которых главным образом зависит нормальное функционирование государства. При этом характер действий прокуроров должен определяться исключительно компетенцией прокуратуры как надзорного органа и не распространяться на не свойственную им область административного контроля и надзора.

Библиографический список

Нормативные правовые акты и документы

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1946-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12. С. 3–9.
3. Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах. Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1946-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12. С. 9–12.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в Риме 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.
5. Федеральный конституционный закон от 21.07.94 № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2005) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2005. № 15. Ст. 1275.
6. Федеральный конституционный закон от 31.12.96 № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2005) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2005. № 15. Ст. 1274.
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.97 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.10.2006) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411.

8. Федеральный конституционный закон от 17.12.97 № 2-ФКЗ (в ред. от 01.06.2005) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; 2004. № 25. Ст. 2478; № 45. Ст. 4376; 2005. № 23. Ст. 2197.
9. Федеральный закон от 17.01.92 № 2202-1 (в ред. от 24.07.2007) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; 2000. № 2. Ст. 140; 2002. № 26. Ст. 2523; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 29. Ст. 2906; 2007. № 24. Ст. 2830. № 31. Ст. 4011.
10. Федеральный закон от 24.11.95 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 24.07.98, 04.01.99, 17.07.99, 27.05.2000, 09.06.2001, 08.08.2001, 29.12.2001, 30.12.2001, 29.05.2002, 10.01.2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563; 1998. № 31. Ст. 3803; 1999. № 2. Ст. 232; № 29. Ст. 3693; 2000. № 22. Ст. 2267; 2001. № 24. Ст. 2410; № 33 (ч. 1). Ст. 3426; № 53 (ч. 1) Ст. 5024; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 22. Ст. 2026; 2003. № 2. Ст. 167.
11. Федеральный закон от 15.07.95 № 103-ФЗ (в ред. от 15.04.2006) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.
12. Федеральный закон от 12.08.95 № 144-ФЗ (в ред. от 02.12.2005) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.
13. Федеральный закон от 19.05.95 № 82-ФЗ (в ред. от 02.02.2006) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 02.10.2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 02.10.2007, с изм. от 18.10.2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2007. № 43. Ст. 5084.
17. Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.
18. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 09.12.98 № 3344-П ГД «О необходимости усиления мер по социально-правовой защите детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6356.
19. Указ Президента Российской Федерации от 06.11.2004 № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 46. Ст. 4511.
20. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (в ред. от 07.05.2007) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.
21. Приказ Генерального прокурора РФ от 22.05.96 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999. С. 27–31.
22. Приказ Генпрокуратуры РФ от 20.11.2007 № 185 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. 2008. № 1.
23. Приказ Генпрокуратуры РФ от 25.07.2001 № 46 «Об усилении надзора за соблюдением прав граждан при проведении проверок их регистрации по месту жительства и по месту пребывания в Чеченской Республике» // Сборник основных органи-

- зационно-распорядительных документов Генпрокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула, 2004.
24. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.09.2002 № 54 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула, 2004.
 25. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17.09.2002 № 255 «О повышении эффективности работы органов военной прокуратуры по профилактике преступлений и других правонарушений» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула, 2004.
 26. Приказ Генпрокуратуры РФ от 20.11.2002 № 301 «О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при проведении контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула, 2004.
 27. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 05.08.2003 (с изм. от 04.02.2004) № 27 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержании подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах» // Официально не опубликован.
 28. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17.12.2007 № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2008. № 4.
 29. Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Опубликован на официальном сайте Генпрокуратуры РФ. <http://genproc.gov.ru>.
 30. Приказ Генпрокуратуры РФ от 22.05.96 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Сборник ос-

- новых организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. М., 2004.
31. Приказ Генпрокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.
 32. Приказ Генпрокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 (в ред. приказа от 23.12.2009 № 395) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Официально не опубликовано.
 33. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Официально не опубликовано.
 34. Приказ Генпрокуратуры РФ от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» // Официально не опубликовано.
 35. Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. № 4.
 36. Приказ Генпрокуратуры РФ от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» // Законность. 2009. № 8.
 37. Приказ Генпрокуратуры РФ от 10.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» // Официально не опубликовано.
 38. Приказ Генпрокуратуры РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, раз-

- яснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008. № 10.
39. Приказ Генпрокуратуры РФ от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» // Законность. 2010. № 1.
40. Приказ Генпрокуратуры РФ от 12.03.2008 № 39 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» // Законность. 2008. № 5.
41. Указание Генпрокуратуры РФ от 08.12.98 № 87/14 «Об организации совместной работы территориальных и военных прокуроров по вопросам надзора за исполнением законодательства, направленного на обеспечение социальной защиты военнослужащих, в том числе уволенных с военной службы, и членов их семей» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. М., 2004.
42. Указание Генпрокуратуры РФ от 06.07.2000 № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. М., 2004.
43. Указание Генпрокуратуры РФ от 15.09.2003 № 7/3-1-991-2000 «Об усилении надзора за соблюдением прав граждан в жилищно-коммунальной сфере» // Официально не опубликовано.
44. Указание Генпрокуратуры РФ от 18.03.2008 № 43/7 «О рассмотрении в Генеральной прокуратуре Российской Федерации обращений, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях» // Официально не опубликовано.
45. Указание Генпрокуратуры РФ от 14.05.2009 № 160/8 «Об организации работы по применению ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Законность. 2009. № 7.

46. Указание Генпрокуратуры РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» // Официально не опубликовано.
47. Указание Генпрокуратуры РФ от 10.11.98 № 76/7, МВД РФ от 03.11.98 № 3 «О неотложных мерах по устранению нарушений законодательства о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999.
48. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 28.04.2000 № 91/7 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П» // Официально не опубликовано.
49. Указание Генпрокуратуры РФ от 15.09.2003 № 7/3-1-991-2000 «Об усилении надзора за соблюдением прав граждан в жилищно-коммунальной сфере» // Официально не опубликовано.
50. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 22.07.97 «О направлении методических рекомендаций “Прокурорский надзор за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”» // Официально не опубликовано.
51. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 21.03.2000 № I-ГП-26-2000 «О состоянии законности при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов» // Официально не опубликовано.
52. Письмо Генпрокуратуры РФ от 22.12.2003 № 36-12-03 о методических рекомендациях «Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан» // Официально не опубликовано.
53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 11-П от 30.04.96 по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.94 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3

- «Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации», утвержденного названным Указом // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.
54. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 9. Ст. 1066.
55. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.
56. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 № 13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, ст. 26, 251 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.
57. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 7, 15, 107, 234 и 450 УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4.
58. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002 «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апреля.

59. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 // Российская газета. 2003. 17 мая.
60. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 26.05.2004 «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. 27 мая.
61. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 г.» // Российская газета. 2004. 29 июля.
62. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2004 г. // Российская газета. 2005. 31 марта.
63. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в 2005 г. // Российская газета. 2006. 10 апреля.

Нормативные правовые акты Российской империи

64. Указ от 12.01.1722 «О должности сената» // Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 182.
65. Указ от 18.01.1722 «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочим людей» // Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 182–186.
66. Указ от 27.04.1722 «О должности генерал-прокурора» // Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 194–200.
67. Указ от 17.04.1722 «О хранении прав гражданских» // Т. 4. М., 1986. С. 182–186.
68. Свод законов Российской империи 1832 г. Т. X. Ч. 2. СПб., 1857.
69. Судебные уставы 1864 г. Официальное издание. Т. III. СПб., 1864.
70. Указ Правительствующему сенату императора Александра II от 20.11.1864 // Российское законодательство X–XX веков. Т. 8. Судебная реформа. М., 1991.

71. Учреждения судебных установлений от 20.11.1864 // Российское законодательство X–XX веков. Т. 8. Судебная реформа. М., 1991.
72. Правила о производстве судебных дел подведомственным земским начальникам и городским судьям. СПб., 1889.
73. Устав уголовного судопроизводства 1864 г. // Российское законодательство X–XX веков. Т. 8. Судебная реформа. М., 1991.

Нормативные правовые акты советского периода

74. Декрет Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О полноте власти Советов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 1.
75. Декрет о суде № 1 от 24.11.17 // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.
76. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятая V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.18 // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
77. Положение о прокурорском надзоре от 26.05.22 // СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 539.
78. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20.06.33 «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» // Собрание законодательства СССР. 1933. № 40. Ст. 239.
79. Основы судостроительства СССР и союзных республик от 29.10.24 // Собрание законодательства СССР. 1924. № 23. Ст. 203.
80. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
81. Положение о судостроительстве РСФСР от 19.11.26 // СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.
82. Постановление ЦИК и СНК СССР от 17.12.33 «Об утверждении Положения о прокуратуре Союза ССР» // Собрание законодательства СССР. 1934. № 1. Ст. 2-а, 2-б.

83. Постановление ЦИК и СНК СССР «Об образовании НКЮ СССР» // Собрание законодательства СССР. 1936. № 40. Ст. 238.
84. Конституция СССР 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.
85. Закон СССР от 16.08.38 «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. № 11.
86. Закон СССР от 19.03.46 «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10.
87. Указ Президиума Верховного Совета от 24.05.55 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
88. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.68 (в ред. от 04.03.80) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. С. 192.
89. Конституция (Основной Закон) СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
90. Закон СССР от 30.11.79 (в ред. от 16.06.87) «О прокуратуре СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843; 1987. № 25. Ст. 349.
91. Декларация I Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.90 № 22-1 «О государственном суверенитете РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

Монографии и сборники научных статей

92. *Баулин О.В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004.
93. *Безлепкин А.В.* Конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Саратов, 2001.
94. *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007.

95. *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984.
96. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001.
97. *Брэбан Г.* Французское административное право. М., 1988.
98. *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М., 2006.
99. *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997.
100. Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Ч. 1. М., 1975. С. 164–171.
101. *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. Ростов н/Д., 1999.
102. *Давлетов А.А.* Материалы Международной конференции, посвященной 75-летию Удмуртского университета. Ижевск, 2006.
103. *Додонов В.Н.* Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование ; под ред. С.И. Герасимова. М., 2001.
104. *Еропкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
105. *Жалинский А.Э.* Профессиональная деятельность юриста. М., 1997.
106. *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности : учеб. пособие. Харьков, 1978.
107. *Иванников И.А.* Проблемы государства и права России начала XXI века. Ростов н/Д., 2003.
108. Истина... И только истина! 5 бесед о судебно-правовой форме. М., 1990.
109. *Карпов Н.Н.* Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. М., 2007.
110. *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.
111. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.
112. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. М., 1996.

113. Конституционная законность и прокурорский надзор : сб. науч. трудов. М., 1994.
114. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1982.
115. *Кузьмин В.А., Китрова Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 17.01.92 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Постатейный). М., 2007.
116. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1962.
117. *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов н/Д., 1987.
118. *Мархгейм М.В.* Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Ростов н/Д., 2005.
119. *Маршунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. СПб., 1991.
120. *Матейкович М.С.* Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003.
121. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987.
122. *Мельников Н.В.* Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М., 2003.
123. *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.
124. О состоянии законности в Российской Федерации и работе органов прокуратуры в 1-м полугодии 2003 года ; под общ. ред. А.Я. Сухарева. М., 2003.
125. Общая теория прав человека ; отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996.
126. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития ; отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2000.
127. Проблемы совершенствования прокурорского надзора : сб. науч. трудов. М., 1997.
128. Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период). М., 1994.

129. Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981.
130. Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981.
131. Россия на рубеже веков: укрепление государственности ; под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград, 2001.
132. *Ростовщиков И.В.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997.
133. *Ростовщиков И.В.* Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Саратов, 1988.
134. *Рохлин В.И., Сыдорук И.И.* Прокурорский надзор: защита прав человека. СПб., 2001.
135. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. СПб., 2003.
136. *Савицкий В.М.* Организация судебной власти в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 1996.
137. Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР. М., 1978.
138. *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Т. 18. М., 1993.
139. *Стремоухов А.В.* Правовая защита человека. СПб., 2007.
140. Судебная защита прав и свобод граждан ; под общ. ред. В.П. Кашепова. М., 1998.
141. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.
142. *Ястребов Б.Б.* Прокурорский надзор. М., 2001.
143. *Яценко И.С., Жабин А.Я.* Реализация гражданских и политических прав и свобод в Российской Федерации: гарантии реализации и ограничения. М., 2004.

Учебники, учебные пособия, энциклопедии, словари

144. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981.
145. *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора. М., 1999.
146. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор : учебник. М., 2006.
147. *Власов А.А.* Гражданский процесс : учеб. пособие. М., 2005.

148. Государственное право Российской Федерации : учебник ; под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996.
149. *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.* Конституционное право России : энциклопедический словарь ; под общ. ред. В.И. Червонюка. М. : Юрид. лит., 2002.
150. Конституционное право. Энциклопедический словарь ; отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 640.
151. *Коренев А.П.* Административное право России : учебник. В 3 ч. Ч. I. М., 1999.
152. *Мишин А.А.* Конституционный надзор // Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1969–1978.
153. *Назаров С.Н.* Прокурорский надзор. М., 1998.
154. Прокурорский надзор в СССР. М., 1966.
155. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник ; под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000.
156. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник. М., 2000.
157. Российский прокурорский надзор : учебник ; под ред. А.Я. Сухарева. М., 2001.
158. *Румянцев О.Г., Додонов В.Н.* Юридический энциклопедический словарь. М., 1997.
159. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : В 3 т. Т. I. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002.
160. Теория государства и права : Курс лекций ; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 57.
161. Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. М., 1989.
162. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.
163. *Ястребов В.Б.* Учебник прокурорского надзора. М., 2005.

Статьи в периодических изданиях

164. *Аристархова И.* Участие прокурора в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Законность. 2006. № 6.
165. *Басков В.И.* История прокуратуры Российской империи // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1997. № 2.

166. *Басков В.И.* Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1998. № 1.
167. *Бессарабов В.* Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10.
168. *Бессарабов В.Г., Винокурова Е.А., Жидких А.А.* Участие прокуратор субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных органов субъектов Федерации // Право и политика. 2005. № 5.
169. *Борецкий А.* Совершенствование федерального законодательства о прокуратуре // Законность. 1994. № 10.
170. *Брежнев О.В.* Конституционный Суд и органы прокуратуры; особенности взаимоотношений // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». 1997. № 5.
171. *Бутылин В.Н.* Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. 2001. № 12.
172. В фокусе: Проблемы посткоммунистической прокуратуры // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.
173. *Ведяхин В.М., Шубина Т.Б.* Защита права как правовая категория. // Правоведение. 1998. № 1.
174. *Викут М.А.* Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. 1994. № 10.
175. *Виноградов О.* Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 1997. № 4.
176. *Винокуров А.Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. 2007. № 1.
177. *Винокуров К.* Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11. С. 15–20.
178. *Галкин Б.А.* Функции прокурора в советском уголовном процессе // Советское государство и право. 1957. № 12. С. 29–30.
179. *Дегтярев С.* Характеристика правовой категории «судебный контроль» на современном этапе // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 11.

180. *Емельянов С.А.* Соотношение и взаимодействие конституционного и прокурорского надзора // Советское государство и право. 1991. № 4.
181. *Ергашев Е.Р.* Понятие и система принципов прокурорского надзорно-охранительного права // Адвокатская практика. 2007. № 1.
182. *Ермолова Т.Ю.* Правотворческая деятельность органов прокуратуры как элемент правозащитной роли государства // Современное право. 2005. № 10.
183. *Женетль С.З.* Некоторые вопросы прокурорского надзора // Российский судья. 2002. № 3. С. 27–33.
184. *Ильенкова А.* Права прокуратуры на защиту граждан // Законность. 2005. № 3. С. 42–43.
185. *Кобзарев Ф.* Обращения граждан: новеллы правового регулирования // Законность. 2007. № 7. С. 21–25.
186. *Крутиков М.Ю.* Гражданско-процессуальный статус прокурора // Современное право. 2007. № 5. С. 41–46.
187. *Лаговнер Н.* О методах общего надзора // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 25. С. 73–76.
188. *Ланин С.Ю.* Прокурор – следователь: революция началась // ЭЖ-Юрист. 2007. № 26.
189. *Ломовский В.* Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. 2001. № 9.
190. *Михайловская И.* Проблемы посткоммунистической прокуратуры России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28).
191. *Мыцыков А.* Смысл реформ – повышение эффективности надзора // Законность. 2007. № 1.
192. *Полянский С.К.* К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 41. С. 15.
193. *Рабко Т.А.* Правотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации: возможен ли превентивный надзор прокуратуры? // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 52–56.
194. *Сафонов А.П.* О некоторых принципах регулирования трудовых отношений // Государство и право. 1996. № 7.

195. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. *Круглый стол // Государство и право*. 1994. № 5.
196. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры // *Государство и право*. 1994. № 3. С. 30–31.
197. *Утяшев М.М., Корнилаева А.А.* Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // *Право и политика*. 2001. № 1.
198. Проблемы законодательного разграничения полномочий судов и прокурорских органов в процессе реализации концепций судебной реформы / *А.В. Фролов, Б.И. Петин, В.Г. Розенфельд, С.Д. Минакова // Правовая наука и реформа юридического образования*. Вып. 5. Воронеж, 1996. С. 161.
199. *Цалиев А., Штадлер Г.* Органы конституционной юстиции и прокуратуры: общие задачи и проблемы взаимодействия // *Законность*. 2007. № 5.
200. *Чайка Ю.А.* Министерство юстиции России: история и современность // *Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации*. 2001. № 12. С. 12.
201. *Чуглазов Г.* Прокуратура в системе органов государственной власти // *Законность*. 2003. № 2.
202. *Чуглазов Г., Кулагин П.* Прокуратура должна стать органом президентской власти // *Законность*. 2001. № 1.
203. *Чурилов А.Б., Гуцин В.З.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // *Государство и право*. 1998. № 5.
204. *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // *Государство и право*. 1999. № 1. С. 82.
205. *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // *Государство и право*. 1999. № 1.
206. *Шалумов М.С.* Функции прокуратуры // *Государство и право*. 1995. № 6.

-
207. *Эбзеев Б.С.* Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда. 1995. № 2–3.
208. *Яковлев Н.М.* Обеспечение поддержания государственного обвинения в состязательном уголовном процессе как важнейшей функции в правозащитной деятельности органов прокуратуры // Адвокатская практика. 2006. № 5.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ИНСТИТУТ ПРОКУРАТУРЫ В КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	14
§ 1.1. Место прокуратуры Российской Федерации в системе государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.	14
§ 1.2. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: понятие и особенности реализации	46
§ 1.3. Развитие законодательства о прокуратуре России в контексте воплощения в нем правозащитной функции	83
ГЛАВА 2. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ПРАВозащитной ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	111
§ 2.1. Способы реализации правозащитной функции прокуратурой Российской Федерации: общая характеристика	111
§ 2.2. Правовая природа актов прокурорского реагирования на нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина.	142
§ 2.3. Совершенствование законодательства о прокуратуре в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина	168
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	192
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	204

Научное издание

Росинский Вячеслав Всеволодович

**Конституционные основы правозащитной деятельности
прокуратуры Российской Федерации**

Монография

Художественный редактор *А.В. Антипов*
Компьютерная верстка *А.В. Антипов*
Корректор *Ю.В. Жаркова*

Подписано в печать 30.04.2010
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Печ. л. 14,0. Усл. печ. л. 14,0
Уч.-изд. л. 15,17. Тираж 500 экз. Заказ №

Издательский дом «Альфа-М»
Адрес: 127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в
Тел./факс: (495) 363-4270(573)
E-mail: alfa-m@inbox.ru