

УДК 343.13

Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации и её задачи в обеспечения прав человека



Салихов И.Р.

Аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящена современным проблемам роли и места органов прокуратуры Российской Федерации в государственно-правовой системе Российской Федерации, её задачам в обеспечении прав человека. Начиная с создания и на протяжении всего своего развития российская прокуратура претерпевает изменения. От петровской к прокуратуре при судах, от советской к современной произошло множество структурных и содержательных изменений, определяющих роль и место прокуратуры в системе органов государственной власти и защиты интересов общества и государства. На современном этапе развития, несмотря на определенные руководящие идеи, изложенные в Конституции, Концепции судебной реформы и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», статус прокуратуры продолжает оставаться весьма противоречивым и достаточно активно претерпевающим те или иные изменения, требующие дальнейшего осмысления и оценки, что в свою очередь придает вопросам о ее назначении и месте в системе органов государственной власти в обеспечении прав человека острую дискуссионность.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, роль органов прокуратуры, задачи, досудебное производство, судебное производство, уголовное преследование, надзор.

Ориентация на приоритетность вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина без преувеличения находит отражение во многих законодательных актах.

Тем не менее, несмотря на достаточную разработанность законодательной базы, в целях эффективного осуществления органами прокуратуры правоохранительной деятельности ученые призывают усилить работу в данном направлении и совершенствовать законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры.

Предпримем попытку определить понятие «система обеспечения прав человека». Как представляется, близким к истине будет определение системы обеспечения прав и свобод человека как комплекса, совокупности правовых норм, а также общественных и государственных институтов, обеспечивающих признание, соблюдение и защиту прав человека и гражданина.

Отметим, что действующая Конституция Российской Федерации содержит целый ряд норм, как формулирующих конкретные права и свободы человека и гражданина, так и создающих нормативно-правовые основы для их обеспечения.

Так, в ст. 2 Конституции РФ содержится норма, закрепляющая, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью нашего общества и их признание, соблюдение и охрана есть обязанность государства.

Ст. 45 Конституции РФ гарантирует защиту прав, свобод и законных интересов человека, для которого доступными признаются все способы, которые не запрещены действующим законодательством.

Рассмотрим далее также совокупность общественных и государственных институтов, обеспечивающих признание, соблюдение и защиту прав человека и гражданина. Совершенно очевидно, что основную нагрузку при этом должны нести органы

и должностные лица, осуществляющие правоохранительную и правозащитную деятельность. В рамках данной статьи хотелось бы несколько подробнее остановиться именно на рассмотрении вопроса о том, как соотносится прокурорская деятельность с правоохранительной и правозащитной деятельностью.

Отметим, что единого мнения среди ученых и практиков, какие же органы отнести к правоохранительным, а какие – к правозащитным, до настоящего времени не сложилось.

Сопоставление таких понятий во многих случаях позволительно и оправданно. В связи с этим в доктрине уголовного процесса высказывается позиция, что охрана права осуществляется отдельными нормами права посредством регуляции тех или иных общественных отношений, в то время как деятельность по защите права производится уполномоченными на то органами путем реализации присущих им полномочий, тем самым обосновывается необходимость разграничения категории «охрана» в статическом и динамическом понимании.

Ряд авторов определяют правовую охрану как применяемые соответствующими уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами меры, которые нацелены на предотвращение правонарушений, устранение их причин, обеспечение неуклонного соблюдения правил, сформулированных в диспозиции правовых норм.

В то же время категория «правовая защита» определяется в юридической литературе как принудительный метод реализации диспозиции правовой нормы, который применяется в предусмотренной законом процедуре соответствующими уполномоченными на то органами и должностными лицами или самим, а также управомоченным субъектом для восстановления нарушенных прав [1].

Таким образом, категория «правовая охрана» подразумевает те меры, которые используются до того, как будет нарушено правило диспозиции правовой нормы, в то же время еще категория «правовая защита» включает в себя меры, которые содержатся в санкции правовых норм и, следовательно, реализуются после совершения правонарушения в целях восстановления нарушенных прав и законных интересов и применения справедливого наказания за совершенное деяние [2].

Если деятельность органа государственной власти или иной организации связана только с одной или двумя составляющими, то он (она) вряд ли может быть причислен(а) к числу правоохранительных, а выступает либо правозащитным, либо контрольно-надзорным органом и др. При этом собственно правоохранительная деятельность, с точки зрения своего содержания, должна включать полный комплекс указанных составляющих [3].

Существуют и другие точки зрения по существу рассматриваемого вопроса, однако в полном объеме

представлять и рассматривать их не цель настоящей статьи. По нашему мнению, вполне можно согласиться с авторами, высказывающими позицию, что охрана права имеет место до правонарушения, тогда как защита права должна наступать после правонарушения [4]. В связи с этим представляется уникальной роль прокуратуры и ее место в системе обеспечения прав человека.

Непосредственно прокурорская деятельность представляет собою особый вид осуществляемой прокуратурой государственной деятельности, которая имеет комплексный характер и разнообразные формы, осуществляется в соответствии с нормами Конституции РФ и федерального законодательства посредством выполняющего главную составляющую часть этой деятельности надзора за исполнением национального законодательства России, реализации функции уголовного преследования на всех этапах уголовного судопроизводства и иных направлений деятельности и нацелена на гарантирование режима законности, охрану прав, свобод и законных интересов граждан, а также публичных интересов.

С другой стороны, осуществляя свою многогранную деятельность по реализации второй, установленной законом, ее цели – защите прав и свобод человека и гражданина и охраняемых законом интересов общества и государства, прокуратура осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина.

С учетом изложенного прокуратуре следует отвести в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина роль и место многофункционального органа государственной власти, осуществляющего как охрану, так и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Правильное уяснение места органов прокуратуры в механизме органов государственной власти служит предпосылкой для их эффективного и устойчивого развития и функционирования. Постоянные стремления, в частности радикальные попытки реформирования прокуратуры объясняются непониманием назначения и природы прокуратуры в государственном механизме.

При этом законодатель нигде не указал на место органов прокуратуры в государственно-правовом механизме, соотношение органов прокуратуры с государственными органами, которые, согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации, делятся на три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. В действующем российском законодательстве не содержится положений ни об отношении органов прокуратуры к какой-либо из ветвей власти, ни о выделении органов прокуратуры в отдельную самостоятельную ветвь власти. Приведенный перечень ветвей государственной власти, установленный высшим законом российского государства, является исчерпывающим.

Федеральное законодательство указывает на самостоятельность и независимость органов государственной власти, между тем, существует тесное взаимодействие каждой из ветвей власти и прокуратуры России. Анализ норм Федерального закона «О прокуратуре в РФ» позволяет прийти к выводу, что органы прокуратуры находятся во взаимосвязи с системой органов и государственной власти, и местного самоуправления.

Ст. 129 Основного закона страны, посвященная прокуратуре, определяет отдельные стороны ее организации, не конкретизируя ее полномочий. Более того, в прежней редакции глава 7, в которой находится упомянутая норма, имела наименование «Судебная власть» (ныне – «Судебная власть и прокуратура»), что давало повод отдельным ученым необоснованно рассматривать прокуратуру в качестве звена судебной власти. То есть в Конституции РФ была нарушена законодательная техника, что и явилось основанием для внесения изменений в Конституцию РФ.

Как представляется, нахождение статьи, посвященной прокуратуре, в упомянутой выше главе является, безусловно, нелогичным, т.к. прокуратура РФ осуществляет свою деятельность независимо от судебной власти. Состояние теории и системы права России позволяет предусмотреть в Конституции РФ раздел, специально посвященный прокуратуре. Это позволило бы вывести прокуратуру из подчинения каким-либо иным государственным органам.

Относительно принадлежности прокуратуры к органам исполнительной власти существуют полярные взгляды. К примеру, некоторые юристы считают, что прокуратура относится к исполнительной ветви власти, хотя в качестве таковой не называется [5], которая не может осуществлять надзор за органами законодательной и судебной власти.

По вопросу соотношения прокуратуры с законодательной ветвью власти имеют место быть различные точки зрения. Некоторые теоретики считают, что надзорные полномочия прокурора по своей сути в большей степени соотносимы с законодательной ветвью власти, что, по их мнению, обусловлено одним из основных назначений прокуратуры, выражающемся в надзоре за соблюдением действующего законодательства. Вместе с тем, функции современной российской прокуратуры этим не ограничиваются, поэтому она не может являться составной частью законодательной власти.

Нельзя разделить мнение, что прокуратура является органом «президентской власти», т.к. Президент Российской Федерации является главой государства, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

В юридической литературе обосновывается позиция, что прокуратуре должно быть отведено место

четвертой ветви государственной власти – надзорно-контрольной, которая не находит однозначного признания ввиду того, что в Конституции РФ отсутствует упоминание о ней. Вместе с тем, необходимо отметить, что прокуратуре свойственны отдельные полномочия, носящие властный характер, которые позволяют осуществлять стоящие перед ней задачи.

Таким образом, прокуратуру РФ не следует относить ни к одной из ветвей власти, т.к. она является особым государственным органом, предназначенным для удовлетворения социально-значимой потребности всех органов и ветвей государственной власти в соблюдении законов.

Несмотря на то, что постоянно ведутся разговоры о реформировании системы органов прокуратуры, её месте в системе органов государственной власти, бесспорна необходимость прокуратуры в государственно-правовом механизме Российской Федерации. Основная надзорная функция прокуратуры предопределила надобность данного института как исторически сложившегося органа обеспечения и соблюдения законности в государстве. Дискуссии о месте органов прокуратуры в системе государственного механизма ставят перед законодателем вопрос, который необходимо было решить еще в момент разработки Основного закона страны.

В заключение необходимо отметить, что органы прокуратуры Российской Федерации всецело используют имеющийся потенциал: ведут серьезную, а что самое главное, эффективную работу в сфере профилактики преступлений и правонарушений, тем самым успешно реализуя положения Конституции РФ, посвященные охране прав и свобод человека и гражданина. Однако необходимо заметить, что в настоящее время с учетом сложной внешнеполитической ситуации в мире наличествует вероятность угроз влияния на правосознание граждан извне, следовательно, как прокуратура, так и государство в целом должны особым образом сосредоточиться на решении данных вопросов.

Литература:

1. Чечот Д.М. Субъективное право и форма его защиты. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 72 с.
2. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд. – М.: НОРМА, 2009. – 259 с.

3. Шагиева Р.В., Шагиев Б.В. Правоохранительная деятельность: проблемы теоретического обоснования // Администрат. и муницип. право. – 2014. – № 6. – С. 548-549.
4. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность // Законность. – 2014. – № 8. – С. 7-8.
5. Указ Президента Российской Федерации № 636 от 21 мая 2012 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

Prosecution of the Public-Legal System of the Russian Federation and Its Tasks to Ensure Human Rights

Salikhov I.R.
Kazan (Volga Region) Federal University

Article is devoted to modern problems of a role and the place of bodies of prosecutor's office of the Russian Federation in the state and legal system of the Russian Federation, to its tasks in ensuring the rights of the person. Since creation and throughout all the development the Russian prosecutor's office undergoes changes. From Petrovsky to prosecutor's office at vessels, from Soviet to modern there was a set of the structural and substantial changes defining a role and the seat of prosecutor's office in the system of public authorities and protection of interests of society and the state. At the present stage of development, despite the certain leading ideas stated in the Constitution, the Concept of judicial reform and the Federal law «About Prosecutor's Office of the Russian Federation», the status of prosecutor's office continues to remain very contradictory and rather actively undergoing these or those changes demanding further judgment and assessment that in turn gives to questions of its appointment and the seat in the system of public authorities in ensuring the rights of the person sharp debatability.

Key words: public prosecutor's activity, role of bodies of prosecutor's office, tasks, pre-judicial production, judicial proceedings, criminal prosecution, supervision.

