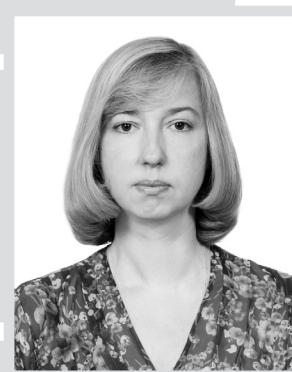


УДК 347.963

**К вопросу об определении роли современной российской прокуратуры как основного правозащитного механизма в правовом государстве****Грачёва О.А.**

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

**Шутило О.В.**

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

**Матушкин П.А.**

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

*В статье рассматривается актуальный вопрос о значении деятельности органов прокуратуры РФ на современном этапе. Проанализированы последние изменения законодательства, касающиеся определения актуальных направлений деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан. На основе анализа правовых и теоретических источников, статистических данных обозначены задачи и цели прокурорского надзора как вида государственной деятельности, сделан вывод, что прокуратура является одним из самых действенных правозащитных органов на сегодняшний день и занимает чрезвычайно важное положение в правовом государстве.*

*Ключевые слова: прокурорский надзор, прокурор, органы прокуратуры, защита прав, отрасли прокурорского надзора, правовое государство*

В настоящее время надзор, осуществляемый органами российской прокуратуры, является самобытным правовым явлением, который, в свою очередь, существенно отличается от других видов контрольно-надзорной деятельности. На данном этапе прокурорский надзор – это единственная форма «публичной проверочной деятельности, предполагающей правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее

большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц» [1, с. 183].

Согласно последним изменениям, внесенным в Конституцию РФ в июле 2020 г., статус органов Прокуратуры РФ и определение её роли были конкретизированы законодателем, тем самым еще раз подчеркнута значимость и важность российской прокуратуры в целом и прокурорского надзора как вида государственной деятельности, в частности.

В соответствии с положениями ст. 129 Конституции Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, *надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина*, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. С одной стороны, это говорит об особой актуальности для России, с другой – о повышении роли прокуратуры в правовом государстве, что позволяет отнести прокуратуру к правоохранительным и правозащитным органам.

После распада СССР современная политика развития нашего государства ориентирована на признание и соблюдении прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, на обеспечение частного и публичного интереса, а также поиски баланса между этими двумя категориями, вследствие чего повсеместно проводятся реформы, направленные на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Исходя из смысла ст.ст. 1, 2, 7, 18 Конституции РФ, можно утверждать, что Российское государство не только провозгласило существование прав и свобод человека, но и приняло на себя обязанность по созданию условий для их реализации и оказанию помощи для защиты в случае нарушения.

Вместе с тем на современном этапе нельзя констатировать тот факт, что гарантированные права и свободы соблюдаются в жизни общества.

Как верно отмечает А.И. Карпова, «при таких обстоятельствах особое внимание следует уделять потенциалу органов прокуратуры, которые помимо прочих выполняют и правозащитную функцию, имея в числе целей своей деятельности обеспечение верховенства закона, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства» [2, с. 63].

Так, согласно статистическим данным об основных результатах деятельности прокуратуры за январь – август 2021 г., средствами прокурорского надзора выявлено свыше 3 млн нарушений, что на 3,2 % по количеству выявленных нарушений выше, чем за аналогичный период 2020 г. (2,9 млн – 2020 г.). Нужно отметить, что больше половины вышеуказанного количества правонарушений – 1 787 683 – выявлено именно в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [3].

В научной литературе часто высказывается мнение, что «российская прокуратура традиционно стояла на страже прав и свобод человека и гражданина и прокуроры всегда делали упор на осуществление надзора за исполнением законов, закрепляющих пра-

вовой статус личности, способствуя тем самым реальному обеспечению предоставленных гражданам Конституцией РФ прав и свобод» [4, с. 161; 5, с. 24].

Действительно, надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов всегда являлся одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры, поскольку в правовом государстве с развитием институтов гражданского общества и рыночной экономики соблюдение Конституции и исполнение законов является обязательным элементом достижения демократических целей. Однако, современные реалии побудили законодателя отдельно «отпочковать» в самостоятельную отрасль надзор за соблюдением прав и свобод человека, даже закрепив это на конституционном уровне, поскольку признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность как всего государства в целом, исходя из смысла ст. 2 Конституции РФ, так и всех государственных органов, прежде всего органов прокуратуры, которые всегда стояли на страже закона и являются действенной гарантией в обеспечении прав и свобод граждан в правовом государстве.

Законодательно происходит выделение наиболее приоритетных направлений прокурорской деятельности в зависимости от политической, социальной и экономической ситуации в стране, а также принятия и вступления в силу новых законов. Следует отметить, что данные направления являют собой яркое проявление попытки законодателя в фундаментализации первоочередных принципов построения современного правового государства, а также продвижения правовых начал в развитие рыночной экономики.

Данное обстоятельство подтверждается и целями деятельности органов прокуратуры, которые определены в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), а именно обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства Прокуратура Российской Федерации осуществляет прокурорский надзор. Поскольку Прокуратура Российской Федерации как главный правозащитный орган России, ставит в основу своей деятельности данные цели, постольку и реализация основных конституционных положений будет достигнута в полном объеме.

Еще В.И. Ленин в своей работе «О “двойном” подчинении и законности» утверждал, что «законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации Советских республик» [6, с. 198], тем самым акцентировав внимание на том, что обеспечение верховенства закона – одна из основных целей в деятельности органов прокуратуры.

На современном этапе развития общества выделение принципа обеспечения верховенства закона является неотъемлемой и обязательной составляющей цивилизованного общества и его развития в XXI в. Построение правового государства давно уже является ориентиром всего мирового сообщества. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Конституции, Российская Федерация признана правовым государством. Одним из важнейших принципов построения правового государства является верховенство закона и достижение режима законности на территории всего государства в целом, его субъектах в частности.

Н.Н. Карпов, И.В. Черепанова справедливо полагают, что «установленные федеральным законодательством цели деятельности Прокуратуры Российской Федерации в полном объеме отвечают интересам как государства, так и граждан Российской Федерации... совпадение определенных конституционными нормами обязанностей государства и главных целей деятельности Прокуратуры России подтверждает главную роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина» [7, с. 132]. И с этим нельзя не согласиться, поскольку для реализации установленных Конституцией РФ обязанностей государства современному обществу необходим независимый и самостоятельный от других государственных структур надзорный орган, обладающий необходимым объемом прав и полномочий, но в то же время по максимуму подконтрольный обществу.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что цели деятельности прокуратуры как эффективного механизма обеспечения законности и соблюдения прав и свобод, прямо закрепленные в Законе о прокуратуре, во многом совпадают с определенными конституционными обязанностями государства, подчеркивая тем самым, принципиальную важность и значимость прокуратуры в системе правозащитных органов Российской Федерации.

В специальной литературе часто подчеркивается, что «какие бы действия ни совершал прокурор, реализуя предоставленные ему полномочия, в какой бы отрасли он ни осуществлял надзор — его в первую очередь интересует вопрос, соблюдаются ли права и свободы человека и гражданина. И если они не соблюдаются, прокурор принимает предусмотренные законом меры к восстановлению нарушенных прав и свобод граждан» [8, с. 5].

Так, при осуществлении надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в 2020 г. средствами прокурорского реагирования пресечено 4 млн нарушений, восстановлены права более 1 млн чел. Прокурорам удалось добиться восстановления прав 100 тыс. несовершеннолетних. По результатам надзорных мероприятий 22 тыс. семей с детьми получили социальную поддержку, очередь в детские сады так же сократилась на 66 тыс. мест [3].

При этом важно отметить, что «защита прав и свобод несовершеннолетних является стратегической задачей любого общества, поскольку представляет собой процесс по формированию непосредственного будущего государства, в котором органы прокуратуры играют ведущую роль» [9, с. 278]. Государственная политика основывается на обеспечении единства прав и обязанностей, ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетнего, причинение ему вреда, создает условия для охраны и защиты этих прав.

Согласно Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., государство должно направлять имеющиеся ресурсы и акцентировать направление своей деятельности на физическое и нравственное развитие несовершеннолетних, а также создание необходимых условий для их воспитания. Правозащитная деятельность прокуроров будет осуществляться в соответствии с реализуемой государством политикой и исходить из состояния законности в сфере защиты прав и законных интересов детей, поскольку «особую роль при осуществлении защиты прав и свобод несовершеннолетних имеют органы Прокуратуры Российской Федерации, которые осуществляют надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних в целях обеспечения законности и правопорядка в обществе, защиты их прав и свобод от преступных и иных посягательств» [9, с. 279; 10, с. 12-14].

Необходимо отметить, что прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних — это отдельное направление деятельности органов прокуратуры, охватывающее самый широкий спектр работы прокурора и призванный обеспечить реальное исполнение законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних, пресечение и предупреждение преступности детей. Исходя из этого, в юридической литературе как учеными, так и практиками нередко высказываются мнения, что данное направление надзора стоит выделить в отдельную отрасль надзора, закрепив это на законодательном уровне [10, с. 12-14]. Подобная ситуация является следствием того, что данное направление надзора само по себе сложно и объемно в организации и проведении прокурором проверок. Во-первых, прокурорский работник, закрепленный за данным направлением надзора, должен обладать специальными знаниями, как правового, так и психологического характера, во-вторых, данное направление характеризуется трудоемкой работой по обработке большого количества информации при проведении проверок и сложностью в определении предмета, объектов надзора, а более того особенностью категорий граждан, права которых защищаются органами прокуратуры.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что ежегодно прокурорами разрешаются тысячи обращений, связанных с нарушением прав детей и подростков, проводятся проверки органов и учреждений, работающих с детьми, пресекаются факты незаконных действий чиновников различного уровня, обеспечивается участие в судебных разбирательствах, принимаются меры к восстановлению законности.

Так, за 2020 г. число выявленных нарушений законности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних составило более 688 тыс., что на 2,2 % меньше количества выявленных нарушений за аналогичный период предыдущего года. В целях их устранения принесено 64 247 протестов, внесено 160 227 представлений, направлено в суд 80 188 заявлений. На основании представлений и постановлений прокуроров привлечено к дисциплинарной и административной ответственности более 187 000 лиц [3]. Анализ статистических данных позволяет утверждать, что деятельность прокуратуры, направленная на обеспечение исполнения прав и свобод несовершеннолетних, является особо важной на современном этапе развития российского государства.

Таким образом, органы прокуратуры занимают главенствующее положение в правозащитном механизме Российского государства в сфере защиты прав и законных интересов граждан, в том числе и особой категории граждан – несовершеннолетних, при этом прокурор обязан своевременно и принципиально реагировать на случаи нарушения прав, принимать исчерпывающие меры к их восстановлению. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора пронизывает всю многогранную деятельность прокурора. В связи с этим прокурорский надзор выступает одной из гарантий реального соблюдения соответствующих прав и является основным, важнейшим направлением прокурорской деятельности на современном этапе. При расстановке приоритетных направлений деятельности прокурора следует в первую очередь, руководствоваться правозащитным характером его полномочий, вытекающих непосредственно из самого предназначения органов прокуратуры, целей её деятельности, а также концепции развития всего российского государства в целом.

### Литература:

1. Воронин О.В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 183-189.
2. Карпова А.И. Средства прокурорского реагирования как разновидность правовых средств прокура // Правопорядок: история, теория, практика. – 2017. – № 3(14). – С. 63-68.
3. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за август 2021 г. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 17.10.2021 г.).
4. Паразьян Д.С. Надзор за соблюдением международных договоров российской федерации в области защиты прав человека и основных свобод // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. – 2012. – № 10-2. – С. 161-165.
5. Резер Т.М., Кузнецова Е.В., Лихачев М.А. Механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина: учеб. пособие / Под общ. ред. Т.М. Резер; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 110 с.
6. Ленин В.И. «О “двойном” подчинении и законности» // Полн. собр. соч. Т. 45. – М.: Политиздат, 1970. – С. 197-201.
7. Карпов Н.Н., Черепанова И.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Сб. ст.: в 2 ч. / Под общ. ред. Н.Н. Карпова; науч. ред. И.В. Черепановой. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2011. – Ч. II. – 132 с.
8. Печников Н.П. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: конспект лекций. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 60 с.
9. Каймакова Е.В., Сапронова Ю.Ю. Право ребенка на семью и на защиту его законных интересов // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 2. – С. 278-283.
10. Арутюнян А.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. – 29 с.

**On the Question of Determining the Role of the Modern Russian Prosecutor's Office  
as the Main Human Rights Mechanism in a State Governed by the Rule of Law**

***Gracheva O.A., Shutilo O.V., Matushkin P.A.  
Saratov State Law Academy***

*The article deals with the topical issue of the importance of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation at the present stage. The latest changes in legislation concerning the definition of relevant areas of activity of the prosecutor's office to protect the rights and freedoms of citizens are analyzed. Based on the analysis of legal and theoretical sources, statistical data, the tasks and goals of prosecutorial supervision as a type of state activity are outlined, as a result of which it is concluded that the prosecutor's office is one of the most effective human rights bodies today and occupies an extremely important position in the state of law.*

*Key words: prosecutor's supervision, prosecutor, prosecutor's offices, protection of rights, branches of prosecutor's supervision, the rule of law*

