

УДК 343.195.3

Пополитов Денис Игоревич

магистрант
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации
Санкт-Петербург, Россия
denik.26@mail.ru

Denis I. Popolitov

Post-graduate student
St. Petersburg Law Institute (branch)
of the University of prosecutor's office
of the Russian Federation
St. Petersburg, Russia

Сынков Владимир Владимирович

магистрант
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации
Санкт-Петербург, Россия
synkovvv@yandex.ru

Vladimir V. Synkov

Post-graduate student
St. Petersburg Law Institute (branch)
of the University of prosecutor's office
of the Russian Federation
St. Petersburg, Russia

СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

MODERN DIRECTIONS OF ACTIVITIES OF THE RUSSIAN PROCURACY ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению вопросов правозащитной деятельности российской прокуратуры на современном этапе. С учетом места прокуратуры в правозащитной системе России дается характеристика основных направлений деятельности по защите прав человека. Авторы статьи ставили перед собой цель рассмотреть деятельность прокуратуры с учетом современной трактовки правозащитной деятельности. Предложена современная трактовка правозащитной деятельности, определено (по мнению авторов) место прокуратуры в правозащитной системе России, а также предложены основные направления прокурорской деятельности на современном этапе. Правовой и демократический характер российского государства, определенный в Конституции 1993 года, требует переосмысления традиционных категорий юридического дискурса. Авторы предлагают свое видение проблемы правозащитных практик, в том числе, российской прокуратуры.

Ключевые слова:

правозащитная деятельность, прокуратура, правоохранительная деятельность, права человека, верховенство права

Abstract

The article is devoted to the consideration of issues of human rights activities of the Russian Procuracy at the present stage. Taking into account the place of the Prosecutor's office in the human rights system of Russia, the characteristics of the main activities for the protection of human rights are given. The authors of the article aimed to examine the activities of the prosecutor's office taking into account the modern interpretation of human rights activities. In addition, an attempt was made to suggest ways to improve the work of the Prosecutor's Office for the protection of human rights. A modern interpretation of human rights activity is proposed, the place of the prosecutor's office in the human rights system of Russia is determined (according to the authors), and the main directions of prosecutorial activity at the present stage are proposed. The legal and democratic nature of the Russian state, defined in the 1993 Constitution, requires a rethinking of the traditional categories of legal discourse. The authors offer their vision of the problem of human rights practices, including the Russian Prosecutor's office.

Keywords:

activities on the protection of human rights, law enforcement activities, Procuracy, human rights, rule of law

Категория «правозащитная деятельность» в российском юридическом дискурсе

В отечественной юриспруденции большое число публикаций посвящено рассмотрению понятий правоохранительная деятельность и правоохранительные

органы. В качестве современных проблем в указанной сфере рассматривается отсутствие законодательной дефиниции правоохранительной деятельности, перечня правоохранительных органов [3, 19]. В то же время рассмотрению правозащитной деятельности, как правило, не уделяется такого большого внимания. К тому же ее нередко определяют как вид деятельности негосударственной, что, на наш взгляд, не совсем правильно [14, с. 4].

Конституция Российской Федерации 1993 года качественно отличается от предшествующих советских конституций. В частности, современный Основной Закон закрепил неотъемлемые права человека в соответствии с международными стандартами в рассматриваемой сфере. Кроме того, российская Конституция предусматривает новый подход к положению международного права в отечественной правовой системе. Также решающая роль в сфере защиты прав человека была отведена судебной ветви власти [24, с. 230].

Указанные изменения, а также утверждение концепции прав человека как своего рода мерила деятельности государства в современном обществе обуславливает необходимость введения категории правозащитной деятельности, как деятельности государства, направленной на защиту прав человека. Считаем необходимым особо подчеркнуть несколько важных моментов. Во-первых, хотя государство и играет главенствующую роль в вопросах защиты прав человека, правозащитная деятельность не замыкается на государстве – важную правозащитную функцию выполняют негосударственные институты. Так, М.Г. Матвеева-Мельник в своем диссертационном исследовании показала глубокие правозащитные корни отечественной журналистики [10].

Во-вторых, упомянутая нами концепция прав человека имеет достаточно дискуссионную природу. Еще при создании Всеобщей декларации прав человека в 1947 году в Комиссию ООН по правам человека поступило несколько обращений, в которых выражалась озабоченность относительно проблемы этноцентризма [26, с. IX]. Позже, в 1993 году, китайский дипломат Лю Хуацзю, выступая на конференции ООН по правам человека в Вене, отметил, что страны, находящиеся на разных этапах развития или с разными историческими традициями и культурным наследием, по-разному понимают и практикуют права человека. Поэтому не следует считать стандарты и модели прав человека отдельных стран единственно правильными и требовать от всех стран их соблюдения [20, с. 1]. Впрочем, трудно отрицать, что концепция прав человека оказывает существенное влияние на политику большинства государств мира,

особенно в условиях глобализации [22, 23]. К тому же, российской философско-правовой традиции отнюдь не чужды классические представления либерализма и демократии – как отмечает А. Валицкий, в действительности либеральная интеллектуальная традиция в дореволюционной России была более развита, чем это обычно представляется [6, с. 9].

Таким образом, правозащитная деятельность, подразумевающая активную деятельность всех государственных органов, направленную на предотвращение нарушений прав человека, а также на восстановление прав уже нарушенных, является новой категорией юридического дискурса. Рассматриваемая категория особенно важно в условиях правового и демократического государства, с приматом прав человека.

Прокуратура как часть правозащитной системы

Отечественная прокуратура играет в российской правовой системе важную роль. Стоит отметить, что в процессе конституционной реформы начала 1990-х годов было принято решение оставить советскую модель прокуратуры с широкими надзорными полномочиями. В литературе такая модель небезосновательно подвергалась критике. Так, И. Михайловская указывает на следующие проблемы для правовой системы государства широты полномочий прокуратуры: 1) общий надзор препятствует созданию административной юстиции; 2) искажается роль суда, поскольку в отсутствие прокурора он не только осуществляет присущую ему функцию разрешения дела, но должен выполнять все то, что должен делать прокурор; 3) существование института прокуратуры в ее нынешнем виде делает невозможным реализацию принципа состязательности судопроизводства и иное [11, с. 74]. Мы не в полной мере разделяем приведенную точку зрения. С одной стороны, как отметила Венецианская комиссия, прокуратура в ее современном состоянии представляет собой довольно большую, мощную и непрозрачную организацию [27]. Однако современная специфика правовой культуры российского общества, а также достаточно низкий уровень доверия по отношению к судебной системе обуславливает необходимость существования прокурорского ведомства [16, 25].

Однако в условиях правового и демократического общества перед прокуратурой стоит непростая задача по изменению подхода к своей работе. Необходимо, чтобы прокуратура из правоприменительного административного органа стала полноценным институтом защиты прав человека [21]. Первоочередной задачей органов

прокуратуры должна стать защита прав человека и гражданина, гарантированных Конституцией России. Отметим, что законодательно прокуратура наделена всеми возможностями, чтобы стать полноценным правозащитным институтом российского государства.

Современные направления деятельности прокуратуры по защите прав человека

Несмотря на преобладание уголовно-правового аспекта в деятельности органов прокуратуры в подавляющем большинстве государств, отечественная прокуратура наделена широкими общенадзорными полномочиями. При этом такая концепция деятельности прокуратуры не является новеллой, возникшей в результате стремительных перемен в жизни общества и государства на протяжении последнего столетия. Общенадзорная модель берет свое начало еще с петровских времен и, будучи «на службе» на протяжении трех веков, продолжает демонстрировать свою эффективность и по сей день. Конечно, широта поля деятельности прокуратуры вызывает небезосновательную критику в научном сообществе [1]. Однако, как нам представляется, в современных условиях общенадзорная модель прокуратуры по-прежнему сохраняет свою актуальность, поскольку позволяет восполнять бездействие специальных надзорных органов [2, с. 34]. Рассмотрим указанную проблему сквозь призму охраны экологии в России. Так, вопросы экологии в нашей стране относятся к компетенции двух органов – Минприроды и Росприроднадзора. Несмотря на значительную работу, которая проводится указанными ведомствами, состояние законности в сфере экологии остается достаточно невысоким. Так, присутствуют факты нарушений ведомством законодательства об особо охраняемых природных территориях [17], нарушениях охраны памятников природы [7], реализации федерального проекта «Экология» [15], формирования федеральных сетей по мониторингу и получению актуальной информации о состоянии окружающей среды и ее загрязнении в отдельных субъектах Российской Федерации.

Также статистические данные за 2020 год свидетельствуют о недоработках иного специализированного природоохранного ведомства. В частности, органами Росприроднадзора выявлено 12 тыс. нарушений, прокуратурой – более 282 тыс. нарушений в сфере экологии [13, 18]. Полагаем, что вышеуказанные цифры могут быть подвергнуты корректировке в большую либо меньшую сторону, но оправдать более чем двадцатикратную разницу не представляется возможным.

Положения Федерального закона от 17.01.1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» указывают на обязанность прокуроров осуществлять надзор за исполнением законодательства на территории Российской Федерации, которое, в свою очередь, включает в себя законодательство в сфере защиты социальных прав граждан, образования, экологии и иных сфер правоотношений, субъекты которых нуждаются в правовой защите. Так, на основании поступивших обращений граждан, мониторинга материалов СМИ, а также рапортов прокурорских работников проводятся проверки в соответствующих областях законодательства. Граждане, чьи права подверглись нарушению, получают от государства в лице прокуратуры поддержку в восстановлении нарушенных прав. Как известно, внутренняя политика Российская Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [9], - важнейший постулат социального государства, которым должны руководствоваться государственные органы в своей деятельности. Одним из примеров законодательной регламентации прокурорской правозащиты следует считать ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, уполномочивающей прокурора обращаться с иском в суд в отношении граждан, которые не в силах воспользоваться таким правом ввиду наличия у последних ограничений по здоровью, возрасту и иным уважительным причинам. Часть 3 рассматриваемой статьи предписывает прокурору вступление в процесс и дачу заключения по делам о выселении, восстановлении на работе, усыновлении и удочерении и иным категориям дел, являющимися социально значимыми для жизнедеятельности граждан, в целях недопущения умаления их прав в конфликте с юридически сильной стороной – органом исполнительной власти, работодателем, в целях защиты материнства, детства и семьи и т.д.

Думается, что в качестве частного случая правозащиты следует выделять и правовое просвещение граждан. В данной ситуации правозащита буквально осуществляется в рамках принципа «предупрежден, значит защищен», что проявляется в подготовке органами прокуратуры тематических разъяснений законодательства, правовых новелл, с которыми возможно ознакомиться как в местах приема граждан в территориальных звеньях прокуратуры, так и на сайтах прокуратур в сети Интернет [8]; размещении в общественных местах материалов, предупреждающих граждан об участившихся случаях противоправной деятельности, ответственности за совершение определенных правонарушений в зависимости от

времени года, текущих политических событий и иных факторов [4]; участии либо проведении мероприятий просветительского характера, например, встреч с учащимися образовательных учреждений, представительства на международных форумах, организации приема представителей бизнеса в «день приема предпринимателей» [5, 12].

Подводя итог вышесказанному следует отметить, что правозащита является одной из главных функции современной прокуратуры. Необходимо заметить, что прокурорский надзор способствует организации достойной жизни граждан Российской Федерации, восполняя несовершенство деятельности иных компетентных государственных органов, тем самым обеспечивая соблюдение прав и свобод человека и гражданина. При этом нельзя не упомянуть о негативной тенденции, возникшей ввиду обострившейся международной политической ситуации, следствием которой явилось упразднение многих правозащитных организаций, зарекомендовавших себя долгими годами успешной деятельности и завоевавших уважение граждан. Одна из важнейших черт гражданского общества – это возможность самоорганизации, которая, в том числе, может проявляться и в создании правозащитных организаций. В связи с этим прокуратура должна быть «одной из» правозащитных организаций, обязанной направлять и подавать пример гражданским институтам, но ни в коем случае не единственной, избегая клейма «правозащитного гегемона», который, за отсутствием какой-либо альтернативы, осмелится поставить себя выше закона.

Список использованных источников

1. Бессмысленный общий надзор. Социолог Кирилл Титаев о необходимости реформы функций прокуратуры. – Текст: электронный // Ведомости: [сайт]. – 2022. – URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/02/04/626748-obschii-nadzor> (дата обращения: 01.12.2022).
2. Боровцов, И. В. О пределах деятельности прокуратуры как важнейшей категории науки прокурорского надзора / И. В. Боровцов, В. В. Сынков. – Текст: непосредственный // Правовая позиция. – 2020. – № 11. – С.30-35.
3. Булгакова, Л. С. К вопросу об определении понятия «правоохранительные органы» в российском законодательстве / Л. С. Булгакова. – Текст: непосредственный // КриминалистЪ. – 2022. – № 3 (40). – С.112-118.

4. В метро Петербурга появились плакаты, предупреждающие о наказании за участие в акциях протеста. – Текст: электронный // Общая газета: [сайт]. – 2022. – URL: <https://obshchayagazeta.eu/ru/news/109382> (дата обращения: 01.12.2022).

5. В прокуратуре Магаданской области проведен Всероссийский день приема предпринимателей. – Текст: электронный // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – 2022. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_49/activity/obrasheniya_grazhdan/priem_predpriimateley?item=72849529 (дата обращения: 01.12.2022).

6. Валицкий, А. Философия права русского либерализма / Анджей Валицкий; пер. с англ. О. В. Овчинниковой, О. Р. Пазухиной, С. Л. Чижкова, Н. А. Чистяковой; под науч. ред. С. Л. Чижкова. – Москва : Мысль, 2012. – 567 с. – ISBN 978-5-244-01160-9. – Текст: непосредственный.

7. Генпрокуратура внесла представление Минприроды и губернатору Ставрополя из-за горы Машук. – Текст: электронный // Парламентская Газета: официальный сайт. – 2022. – URL: <https://www.pnp.ru/incident/genprokuratura-vnesla-predstavlenie-minprirody-i-gubernatoru-stavropolya-iz-za-gory-mashuk.html> (дата обращения: 01.12.2022).

8. Как защитить своё право на получение льготного лекарства. Прокуратура Ставропольского края. – Текст: электронный // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – 2022. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_26/activity/legal-education/explain/zdravoohranenie?item=76649394 (дата обращения 01.12.2022).

9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Текст: электронный // КонсультантПлюс: [сайт]. – 2022. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 01.12.2022).

10. Матвеева-Мельник, М. Г. Правозащитная проблематика в российской журналистике: динамика в социально-положительном контексте: специальность 10.01.10 «Журналистика» : диссертация на соискание ученой степени кандидата филологических наук / Матвеева-Мельник Марина Геннадьевна; Санкт-Петербургский государственный университет. – Санкт-Петербург, 2018. – 615 с. – Библиогр. : с. 226-266 и в подстроч. примеч. – Текст: непосредственный.

11. Михайловская, И. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Россия / И. Михайловская. – Текст: непосредственный // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. – 1999. – № 3. – С.70-76.

12. На ПМЭФ заработал стенд Генпрокуратуры. – Текст: электронный // РИА Новости: [сайт]. – 2022. – URL: <https://ria.ru/20220615/stend-1795370577.html> (дата обращения: 01.12.2022).

13. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году. Государственный доклад. – Москва: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2021. – 864 с. – URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2020/ (дата обращения: 01.12.2022). – Режим доступа: Минприроды России: официальный сайт. – Текст: электронный.

14. Правозащитные организации и институты в Российской Федерации: учебное пособие / О. А. Гуреева, М. Б. Кабанова, В. В. Лавров, Я. К. Чепенко; под общ. ред. В. В. Лаврова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. – 63 с. – Текст: непосредственный.

15. Прокуратура внесла представление министру природных ресурсов Забайкалья Сергею Немкову. – Текст: электронный // ZAB.RU: [сайт]. – 2022. – URL: <https://zab.ru/news/157759> (дата обращения: 01.12.2022).

16. Прохода, В.А. Доверие россиян национальной судебной-правовой системе (по материалам социологического исследования) / В. А. Прохода. – Текст: электронный // Социодинамика. – 2019. – № 5. – С.86-94. – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=29812 (дата обращения: 02.12.2022).

17. Свердловская природоохранная прокуратура через суд обязала региональное Минприроды установить и описать границы особо охраняемых природных территорий. – Текст: электронный // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – 2022. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_66/mass-media/news?item=76238565 (дата обращения: 01.12.2022).

18. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. – Текст: электронный

// Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – 2022. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781> (дата обращения 01.12.2022).

19. Тарасов, А. М. К вопросу о понятии правоохранительной деятельности и о правоохранительных органах / А. М. Тарасов. – Текст: непосредственный // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 4 (44). – С.299-305.

20. Angle, S. C. Human Rights and Chinese Thought: A Cross-Cultural Inquiry. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – 285 p. – ISBN 0-521-80971-1. – Текст: непосредственный

21. Burger, E. S., Holland, M. Law as Politics: The Russian Procuracy and its Investigative Committee / E.S. Burger, M. Holland. – Текст: непосредственный // Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper. – 2008. – № 08-39. – P.142-193.

22. Foot, R. Rights beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China. – Oxford: Oxford University Press, 2002. – 296 p. – ISBN 0-19-829775-0. – Текст: непосредственный.

23. Globalization and Human Rights / ed. by A. Brysk. – Berkley: University of California Press, 2002. – 311 p. – ISBN 0-520-23237-2. – Текст: непосредственный.

24. Henderson, J. The Constitution of the Russian Federation. A Contextual Analysis. – Oxford: Hart Publishing, 2011. – 278 p. – ISBN 978-1-84113-784-1. – Текст: непосредственный.

25. Kurkchiyan, M. Constructing Legal Culture through Institutional Reforms: The Russian Experience. – Oxford: The Foundation for Law, Justice and Society, 2011. – 20 p. – Текст: непосредственный.

26. Morsink, J. The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent. – Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999. – 379 p. – ISBN 0-8122-1747-0. – Текст: непосредственный.

27. Opinion on the Federal Law on the *Prokuratura* (Prosecutor's Office) of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 63rd plenary session. – Текст: электронный // Venice Commission of the Council of Europe: official site. – 2022. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)014-e) (date of request: 10.12.2022).