

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование деятельности прокуратуры по соблюдению
прав и свобод человека и гражданина (на примере Лабинской
межрайонной прокуратуры Краснодарского края)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 511 группы

направления 40.03.01 Юриспруденции

юридического факультета

Вакуленко Виктории Владимировны

Научный руководитель

доцент, канд. юрид. наук,

Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права

Профессор, д-р юрид. наук,

Заслуженный юрист России

Г.Н. Комкова

Саратов 2016 г.

Введение. Фундаментальной характеристикой современной отечественной демократии является признание и гарантирование в Основном законе неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина, что свидетельствует о правовом характере российского государства. Важнейшим условием обеспечения конституционного статуса личности в современном Российском государстве является действенная государственная защита основных прав и свобод человека.

Провозгласив приоритет общечеловеческих интересов над всеми другими, действующий Основной Закон России закрепил положение, согласно которому, человек, его права и свободы – это высшая ценность; все остальные общественные ценности такой конституционной оценки не получили. Положения ст. 2 Конституции РФ стали определяющими для всего Российского государства, его правовой системы и политики, она закрепила прямую обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Защита конституционных прав и свобод человека является абсолютным приоритетом государственной политики России в целом и деятельности каждого элемента государственной системы в отдельности. Хотя эта конституционная идея приобрела характер аксиомы на научном и идеологическом уровне, ее практическая реализация по-прежнему остается во многом проблематичной. Это в полной мере относится и к деятельности прокуратуры по защите конституционных прав и свобод.

Прокуратура традиционно занимает особое место в механизме российского государства, выполняя в нем функции повышенной социально-политической значимости. Создание прокуратуры как самостоятельной системы органов и все ее дальнейшее функционирование были подчинены основополагающей задаче - обеспечению правового порядка в стране, что неизменно было сопряжено со значительными трудностями, вызванными территориальным масштабом государства, сложными взаимоотношениями власти и общества, особенностями культурной ситуации и т.н.

Статус, структура, полномочия российской прокуратуры неоднократно претерпевали существенные изменения под влиянием различных политических факторов. Побочным эффектом такой динамики стала известная концептуальная неопределенность, свойственная современному положению российской прокуратуры. Вместе с тем нормы действующей российской Конституции и законодательства не оставляют сомнений в том, что основная миссия прокуратуры, как составной части государственного механизма, должна заключаться в защите прав и свобод человека. Именно защите конституционных прав граждан от противоправных действий или бездействия должностных лиц органов государственной власти по мере построения в России социального и правового государства должно уделяться все большее значение. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, в частности, указывает на то, 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 потенциала 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 правозащитных функций.

Федеральным законом о прокуратуре РФ одной из целей работы прокуратуры объявлена охрана прав и свобод человека и гражданина, а прокурорскому контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина отведена особая глава. Контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина объявлен важнейшим направлением прокурорской практики.

¹Чайка Ю.А. Министерство юстиции России: история и современность // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. №12.С. 12.

Следовательно, роль прокуратуры в обнаружении, предупреждении, упразднении и профилактики нарушений социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, в том числе в восстановлении нарушенных прав довольно существенной.

В Российской Федерации каждый год обнаруживается существенное количество нарушений определённых конституционными положениями прав и свобод человека и гражданина, а в этот же момент, согласно закону одной из целей работы прокуратуры считается охрана прав и свобод человека и гражданина, проблема обязательности увеличения качества практики прокуратуры на указанном направлении считается крайне актуальной.

Исходя из изложенного выше возникает необходимость исследовать состояние законодательства и практики деятельности прокуратуры по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ, проработать необходимую теоретическую базу практики прокуратуры на этом направлении, в том числе сформулировать меры, связанные с улучшением деятельности структур прокуратуры по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Вышеописанное и определило выбор темы данной работы и обусловило ее актуальность.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Предметом исследования выступает отечественное законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Целью исследования является анализ действующего законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Для реализации указанной цели были сформулированы следующие задачи:

- анализ места прокуратуры РФ с современным правозащитным механизме в России

- исследование осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами власти, должностными лицами и иными организациями

- рассмотрение деятельности по работе с обращениями граждан в системе защиты прав человека органами прокуратуры

- анализ ежегодного доклада Генерального Прокурора как формы государственного контроля за деятельностью прокуратуры в сфере прав и свобод человека и гражданина

- изучение практики реализации полномочий прокуратуры в сфере прав человека в деятельности Лабинской межрайонной прокуратуры Краснодарского права.

Методологическую основу исследования составили современные как общенаучные, так и частнонаучные методы познания, включая системный, аналитический, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Эмпирическую основу исследования составили данные официальной статистики о состоянии законности в сфере прав и свобод человека и гражданина, а также о работе прокуроров по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина за 2013-2015 г.г. как в целом по Российской Федерации, так и по Лабинскому району Краснодарского края, материалы проверок, информации, обзоры и аналитические справки органов прокуратуры (в основном, Лабинской межрайонной прокуратуры), материалы коллегий и координационных совещаний как федерального, так и регионального уровня за 2013—2015 г.г., посвященных вопросам прокурорского надзора в сфере прав и свобод человека и гражданина, другие документальные источники. При написании работы использован также личный опыт, накопленный за время работы в органах прокуратуры в

качестве общественного помощника при заместителе Лабинского межрайонного прокурора Снимщиковой О.Ф.

Структура настоящей работы обусловлена поставленными целями и задачами, которая состоит из введения, трех глав, трех параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

Основное содержание работы. Глава 1 работы посвящена месту Прокуратуры РФ в правозащитном механизме России.

Прокуратура обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина; охраняет интересы общества; является надзорным органом; она независима от органов государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти и не относится ни к одной из ветвей власти. Прокуратура - единая федеральная централизованная система органов. Правовой статус прокуратуры и ее полномочия определяются рядом нормативных правовых актов, в первую очередь Конституцией РФ (ст. 129) и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 о прокуратуре РФ.

Правовую основу прокурорского надзора в сфере прав и свобод человека и гражданина составляют: положения Конституция РФ, федеральные законы о прокуратуре РФ, о порядке рассмотрения обращений граждан РФ, приказы Генерального Прокурора РФ о рассмотрении обращений граждан и ряд иных актов органов прокуратуры, законов и подзаконных актов о деятельности прокуратуры в сфере соблюдения прав человека.

Правозащитная функция прокуратуры законодательно оформилась сравнительно недавно. Как самостоятельное направление прокурорской надзорной деятельности надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина не существовал до 17 ноября 1995 г., то есть до вступления в силу новой редакции федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Внесенные в 1995 году изменения в закон о прокуратуре предусматривали значительное усиление правозащитной функции. Впервые вопросам надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в федеральном законе была

посвящена специальная глава, четко определены предмет этой отрасли надзора, полномочия прокуроров, средства и формы прокурорского реагирования на нарушения личных, политических, культурных и социально-экономических прав и свобод российских граждан.

Следует отметить, что предмет прокурорского надзора в сфере прав и свобод человека и гражданина претерпевал некоторые изменения. Так, в 1999, 2010 и 2014 г.г. в федеральный закон о прокуратуре были внесены дополнения в части расширения предмета прокурорского надзора. С 1999 г. прокурорский надзор стал осуществляться за соблюдением прав и свобод личности органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; с 2010 г. - за соблюдением прав и свобод личности субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания; с 2014 г. - за соблюдением прав и свобод личности Следственным комитетом Российской Федерации.

В соответствии со ст. 26 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предметом прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Соблюдение прав человека – состояние, в соответствии с которым необходимо строго, в точности придерживаться определенных условий (исполнять). В данном случае это деятельность органов власти и должностных лиц, а также иных физических и юридических лиц, которая соотносится с ненарушением провозглашенных прав и свобод личности. Конституция РФ (ст. 15), отражая процесс сближения национального и

международного права, включила принцип всеобщего уважения и соблюдения прав человека в национальную правовую систему. На основе этого принципа признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в России (ст. 17 Конституции РФ). Российская Федерация как правовое государство должно соблюдать международные стандарты в области прав человека, развивать их внутригосударственное обеспечение, проводить соответствующую образовательную и социальную политику, а также осуществлять международное сотрудничество по вопросам обеспечения прав и свобод личности.

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 поглощаемый 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.

Глава вторая раскрывает основные направления деятельности в гуманитарной сфере.

Важным самостоятельным видом деятельности органов прокуратуры является работа с обращениями, жалобами, заявлениями граждан. Данная работа регулируется, ст. 10 и 27 Федерального закона о прокуратуре, о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, а также, Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации и иными актами.

Согласно ст.10 Закона о прокуратуре Российской Федерации в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Однако, в ходе анализа данного Закона, мною замечено, что разъяснения такого понятия как «иные обращения» и, что входит в это значение сведения отсутствуют.

Согласно ст. 27 и другим статьям Закона о прокуратуре в ходе рассмотрения обращений о нарушенных правах и свободах граждан, на прокурора возлагаются определенные обязанности и прокуроры наделены для их исполнения достаточно большими полномочиями для защиты или восстановления нарушенных прав и свобод.

Так, прокурор обязан рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разьяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. При осуществлении возложенных на него функций прокурор использует полномочия, предусмотренные ст. 22 и другими статьями названного Закона о прокуратуре.

Органы прокуратуры в той мере, насколько это не противоречит требованиям российского законодательства, действуют гласно. Проявлением принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания и Президенту Российской Федерации доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению, оповещение в печати назначений на должность прокуроров в статусе руководителей прокуратур.

Так, 27 апреля 2016 г. Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации выступил с ежегодным докладом, согласно которому в 2015 году прокурорам совместно с органами государственной власти, правоохранительными ведомствами, институтами гражданского общества удалось немало сделать для успешного решения множества актуальных проблем.

Так, например, в сфере исполнения законов, защиты прав и свобод человека и гражданина пресечено более 5 млн. нарушений, в связи с чем, по актам реагирования в дисциплинарном и административном порядке наказаны почти 1 млн. виновных лиц.

Заключение. Прокуратура обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина; охраняет интересы общества; является надзорным органом; она независима от органов государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти и не относится ни к одной из ветвей власти. Прокуратура - единая федеральная централизованная система органов. Правовой статус прокуратуры и ее полномочия определяются рядом нормативных правовых актов, в первую очередь Конституцией РФ (ст. 129) и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и рядом иных актов.

На основании исследования можно сделать следующие выводы:

Во-первых, прокуратура занимает в системе государственной власти Российской Федерации самостоятельное место. Это специфический орган государственной власти, что позволяет ей успешно исполнять возложенные на нее задачи и функции по обеспечению законности и правопорядка в государстве.

Во-вторых, исследовав вопрос надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами власти, должностными лицами и иными организациями пришли к заключению, что абсолютное большинство оперативных работников прокуратуры - 75,9%, отводят органам прокуратуры роль главного правозащитника в стране, так как в ответах указывают, что деятельность именно органов прокуратуры оказывает наибольшее влияние в защите прав граждан. Для сравнения: только 37,1% опрошенных эту роль приписали суду, и лишь 5,4% респондентов указали, что наибольшее влияние в защите прав граждан оказывают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основные правозащитные мероприятия органов прокуратуры проводятся по результатам проверок.

Недостаточную эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства о конституционных правах граждан опрошенные прокурорские работники видят в следующих главных проблемах: «большая общая нагрузка на прокурорских работников» - 80,1%, «отсутствие взаимообмена информацией

между различными органами, обеспечивающими соблюдение прав граждан» - 31,2%. Каждая из указанных проблем должна быть подвергнута анализу и взята на вооружение органами прокуратуры в целях выработки мер по недопущению нарушения конституционных прав граждан.

Оценка результатов проведенного исследования прокурорских работников по затронутой важнейшей проблеме поможет и в дальнейшем с научной и практической точки зрения выработать наиболее оптимально отвечающий современным требованиям перечень основных критериев и показателей эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В- третьих, прокурор обязан рассмотреть и проверить заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъяснить пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принять меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. Кроме того, если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, то 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; 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 отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое

общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает всуде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

В целях достижения эффективного результата для действенной защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо законодательно закрепить следующие полномочия прокурора: 1) предусмотреть четкие поводы и основания проводимых прокурорами проверок; 2) предусмотреть приостановление незаконного правового акта на основании внесенного прокурором протеста; 3) предусмотреть предписание как акт прокурорского реагирования (который подлежал бы немедленному исполнению с правом обжалования в 10-дневный срок); 4) предоставить прокурору право возбуждения дисциплинарного производства, обязательного для исполнения должностными лицами; 5) предусмотреть право прокурора на возбуждение уголовного дела.

В-четвертых, проявлением принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению, оповещение в печати назначений на должность прокуроров в статусе руководителей прокуратур. Исходя из положений доклада Генерального прокурора РФ от 27.04.2016 органами прокуратуры ежегодно проводится непрерывная работа в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, органы прокуратуры стоят на страже закона и являются фундаментальным институтом в сфере правоохранительной деятельности Российского государства. Перед прокурорами страны поставлены важнейшие задачи, направленные на защиту прав и свобод каждого конкретного человека и гражданина, которые эффективно решаются в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства и тесном взаимодействии со всеми правовыми институтами. А Лабинская межрайонная прокуратура Краснодарского края выступает ярким тому примером.