

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

**Защита прав граждан органами прокуратуры в Российской Федерации
(на примере прокуратуры Саратовской области)**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 261 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»,
профиль: «Конституционное право, муниципальное право»
юридического факультета
Барабанова Евгения Алексеевича

Научный руководитель
декан юридического факультета,
зав. кафедрой
конституционного
и муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор

подпись, дата

Г. Н. Комкова

Зав. кафедрой
конституционного
и муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор

подпись, дата

Г. Н. Комкова

Саратов 2018 год

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современный этап развития Российского государства характеризуется процессом консолидации общества. Особую актуальность приобретают проблемы укрепления законности и правопорядка, соблюдения конституционных прав человека и гражданина всеми органами публичной власти. Население традиционно доверяет органам прокуратуры, считая их достаточно компетентными в деле защиты прав граждан. Так, на конец 2017 года 33% опрошенных полагают, что прокуратура вполне заслуживает доверия, при этом еще 37% опрошенных также высказались за доверие прокуратуры, но с оговоркой «не вполне». Таким образом, около 70% россиян в той или иной степени доверяют органам прокуратуры, что является достаточно высоким показателем и дает возможность рассматривать данные органы как реально действующий и эффективно работающий правозащитный институт.

Цель и задачи работы. Цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа теоретико-правовых исследований и изучения практики работы органов прокуратуры Российской Федерации и Саратовской области проанализировать эффективность осуществления органами прокуратуры деятельности защиты прав и свобод человека и гражданина, высказать предложения по ее совершенствованию.

Для достижения этой цели необходимо решить несколько значимых задач:

- провести исторический анализ правозащитной функции прокуратуры в России;
- определить место органов прокуратуры в системе государственных органов по защите прав граждан;
- проанализировать предмет прокурорского надзора в сфере прав и свобод человека и гражданина;

- выявить полномочия органов прокуратуры при нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- провести анализ форм и способов защиты прав граждан органами прокуратуры Саратовской области;

- высказать предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры Саратовской области в сфере защиты прав граждан.

Материалы исследования. Теоретическая основа работы сформирована научными трудами Андреева Ю.Н., Андрианова М.С., Баскова В.И., Байдиной О.Ю., Безлепкина А.В., Гвоздецкого Д.С., Гусевой А.Л., Егорова И.М., Комковой Г.Н., Колесникова Е.В., Липчанской М.А., Незнамова А.В., Попова А.В., Стрельникова В.В. Филиппенко С.В. Чиркина В.Е. Шалумова М.С., Шобухина В.Ю., Шульженко Ю.Л., Эбзеева Б.С. и др.

Правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав человека, Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации и другие федеральные и региональные нормативные правовые акты, а также международные документы.

Эмпирической основой работы стали правоприменительная практика и официальные статистические и информационно-аналитические данные, отражающие различные аспекты деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина.

Структура работы. Работа состоит из введения, главы 1 «Деятельность органов прокуратуры по защите прав и свобод в государственной правозащитной системе», главы 2 «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», главы 3 «Защита прокуратурой Саратовской области нарушенных прав и законных интересов жителей области», заключения и списка использованных источников.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой одну из первых комплексных работ о защите прав граждан органами прокуратуры в Российской Федерации на примере одного из субъектов, и

содержит авторские предложения по развитию его теоретических начал и совершенствованию законодательства.

Научная значимость работы. В результате изучения деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина сформулированы выводы, которые могут быть полезны для дальнейших научных исследований и законотворческой деятельности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Главное назначение прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – это создание такой ситуации в стране, при которой основные права и свободы действительно соблюдаются всеми органами власти и должностными лицами, создана атмосфера нетерпимости нарушения прав личности, когда российские граждане могут быть уверены, что их права и законные интересы эффективно защищены.
2. При принятии нового Федерального закона «О прокуратуре российской Федерации» следует учесть положения ст. 31-32 Модельного закона о прокуратуре (принят 16 ноября 2006 г. на 27 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) в части закрепления функции надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.
3. Не всегда требования прокуроров в сфере надзора за соблюдением прав и свобод граждан выполняются, что требует более детального рассмотрения и дополнительного законодательного оформления правовых последствий неисполнения предписаний прокурора в сфере защиты прав граждан.
4. Поскольку деятельность органов прокуратуры по защите избирательных прав граждан является действенным способом обеспечения одной из важнейших форм демократии – представительной, а также подтверждения легитимности выборов

органов власти, следует распространить действие прокурорского надзора на деятельность избирательных комиссий различного уровня, закрепив в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» среди объектов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор, и избирательные комиссии всех уровней.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 «Деятельность органов прокуратуры по защите прав и свобод в государственной правозащитной системе» включает два параграфа.

В параграфе 1.1 «Генезис правозащитной функции прокуратуры в России» рассматривается зарождение и развитие важнейшего направления деятельности прокуратуры - правозащитной функции.

Устанавливается что, свою правозащитную функцию прокуратура приобрела не сразу. Вначале, создатель данного государственного органа император Петр I, поставил задачу контроля за единообразным применением законов и своих указов на всей территории России. Однако уже в начале своей деятельности «око государево» должно было не только стоять на страже интересов не только государя, государства, церкви, но и всех граждан. Ведь создавая прокуратуру, возлагая на Генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр I имел в виду защиту интересов подданных, охрану их прав, предоставленных законом.

Изучение истории зарождения и развития правозащитной функции органов прокуратуры в России, дает возможность сделать вывод о том, что данная функция прокуратуры на всем протяжении ее развития трансформировалась, развивалась, и ее значение только усиливалось, во многом потому, что само Российское государство усиливало гуманитарную составляющую своей деятельности.

В параграфе 1.2 «Место органов прокуратуры в системе государственных органов по защите прав граждан» определяется важность значение прокуратуры Российской Федерации в сфере обеспечения юридической защиты личности.

Выявляется связь правозащитной деятельности Российской прокуратуры с предметом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина,

закрепленным в ст. 26 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», и включает в себя : 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.

Отмечается, что анализ предмета прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина показывает широкий перечень полномочий прокурора, который вправе при поступлении сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина провести проверку или совершить иные надзорные действия в любом органе публичной власти, на любом предприятии, в учреждении и организации независимо от форм собственности. Однако при этом прокуратура не может подменять другие государственные органы и должностных лиц, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не имеет права вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и учреждений.

Прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор не только за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории российского государства, но и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Среди других государственных органов по защите прав граждан прокуратура играет особую роль, поскольку является тем органом, куда чаще всего обращаются граждане

за защитой своих прав, обоснованно предполагая, что их проблема будет рассмотрена беспристрастно и в соответствии с законом.

Таким образом, можно прийти к выводу, что главное назначение прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – это создание такой ситуации в стране, при которой основные права и свободы действительно соблюдаются всеми органами власти и должностными лицами, создана атмосфера нетерпимости нарушения прав личности, когда российские граждане могут быть уверены, что их права и законные интересы эффективно защищены.

Глава 2 «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» состоит из двух параграфов.

В параграфе 2.1 **«Предмет прокурорского надзора в сфере прав и свобод человека и гражданина»** раскрывается актуальность вопроса о составе функций прокуратуры, предмете прокурорского надзора, и их соотношении в настоящее время.

Подчеркивается, что что двумя основными целями деятельности прокуратуры в России на современном этапе являются надзор за соблюдением законности и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации.

Данные две основные функции прокуратуры взаимообусловлены. В этой связи Ю.И. Скуратов указывал: «Охраняя права и свободы граждан, мы одновременно защищаем общественные и государственные интересы. И, наоборот, без обеспечения государственных и общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан. В этом единстве возложенных на прокуратуру обязанностей и раскрывается содержание правозащитной функции прокуратуры. Вряд ли следует считать эту функцию прокуратуры новой. По существу, эта работа реализуется через все ныне существующие функции прокуратуры (надзорную, уголовного преследования,

участия в разбирательстве судами гражданских и административных дел и т.д.). При этом прокуратура в своей деятельности удачно компенсирует некоторую сложность судебной формы защиты прав. Важно, чтобы существовала многовариантная система защиты прав граждан, которые должны иметь право выбора способа защиты. Это прямо вытекает из положений Конституции 1993 г. о приоритете прав и свобод человека и гражданина».

В параграфе 2.2 **«Полномочия органов прокуратуры при нарушении прав и свобод человека и гражданина»** определяется порядок действий и формы реагирования органов прокуратуры при нарушении прав и свобод человека и гражданина.

В сфере защиты прав и свобод российских граждан для реализации правоохранительного потенциала прокурор, как государственный орган, наделяется специальными полномочиями. Так, в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлены следующие полномочия прокурора в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина:

- рассмотрение и проверка заявлений, жалоб, иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав и свобод;
- принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- 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 случаях, когда нарушение прав и свобод имеет характер административного правонарушения, прокурор осуществляет возбуждение производства 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 и административного 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 в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

- принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина;

- опротестование противоречащих закону правовых актов.

Для осуществления данных, закрепленных в законе полномочий прокурор вправе:

- при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам;

- требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;

- требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Поскольку граждане традиционно доверяют органам прокуратуры, то число обращений в эти органы государственной власти не уменьшается. По данным Генеральной прокуратуры РФ за 9 месяцев 2017 года было выявлено 2 047 761 нарушение в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

Руководящим документом прокурорских работников при рассмотрении обращений граждан является Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная Приказом Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 09.12.2015).

Одной из целей данного приказа является подчинение работы по рассмотрению обращений граждан решению задач защиты прав и свобод человека, укреплению законности и правопорядка. Особое внимание в приказе уделяется проведению тщательных проверок по фактам, свидетельствующим о многочисленных, грубых нарушениях законов, систематическом ущемлении прав граждан. Для обеспечения объективности и полноты проверок обращений приказ обязывает работников прокуратуры в необходимых случаях решать вопрос о привлечении к их проведению заявителей и специалистов. По окончании проверок по просьбе заявителей проводится их ознакомление с материалами проверок и подготовленными документами.

Глава 3 «Защита прокуратурой Саратовской области нарушенных прав и законных интересов жителей области» объединяет два параграфа.

В параграфе 3.1 **«Анализ форм и способов защиты прав граждан органами прокуратуры Саратовской области»** проводится исследование форм и способов защиты прав и свобод граждан органами прокуратуры на примере прокуратуры Саратовской области.

Одним из основных средств реагирования на выявленные нарушения закона, в том числе в сфере защиты прав и свобод граждан выступает протест прокурора. В соответствии с п.1. ст.23 Закона о прокуратуре: «Прокурор или

его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации». Данный протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления.

Также в параграфе отмечается менее действенный, но не менее важный способ прокурорского реагирования – представление. В Саратовской области внесено – 13 526 представлений, или 46 % от всех актов реагирования. Эти данные свидетельствуют, что данная форма правозащитной деятельности прокуратуры весьма действенна и достигает сразу двух целей: пресечения уже совершившегося правонарушения и профилактики возможного. Этим целям служит и инициируемый прокурорами процесс привлечения виновных в нарушениях закона, прав и свобод граждан к дисциплинарной ответственности. Так, в первом полугодии 2017 г. в России по результатам рассмотрения внесённых прокурорами 463 723 «общенадзорных» представлений к дисциплинарной ответственности привлечено 349 635 работников, а в Саратовской области – 10 681 работник по 13 526 представлениям.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в ходе реализации своей правозащитной функции прокуроры активно используют все формы прокурорского реагирования: протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения законов, однако более действенной формой остается протест, принесение которого заставляет нарушителей прав граждан активно реагировать на данные действия прокурора и принимать меры для устранения нарушений прав граждан. Кроме того, принесение протеста, как правило, влечет за собой негативные правовые последствия для нарушителей прав граждан, а именно: привлечение их к материальной, дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

В параграфе 3.2 «Совершенствование деятельности органов прокуратуры Саратовской области в сфере защиты прав граждан» отмечаются тенденции развития, приводятся традиционные и новые формы организации прокурорского надзора органами прокуратуры Саратовской области, способы реализации полномочий прокуратуры на конкретных примерах массового нарушения прав и свобод жителей области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведя анализ становления и развития правозащитной функции прокуратуры можно прийти к выводу о том, что вначале при образовании органов прокуратуры на них возлагались задачи контроля за соблюдением законов и поддержания государственного обвинения в суде. После победы большевиков, в течение определенного времени прокуратура была расформирована, но затем вновь воссоздана для реализации задачи обеспечения революционной законности, правозащитной функцией в этот период она не была наделена.

Затем, в советский период конституции и законы уже закрепляли обязанность прокуроров следить за соблюдением прав граждан, однако в полной мере правозащитная функция прокуратуры была закреплена в 1992 году в Законе РСФСР «О прокуратуре РСФСР». В дальнейшем данная функция развивалась и совершенствовалась, как и законодательное и нормативное ее регулирование. В настоящее время прокуратура является одним из важнейших правозащитных органов российского государства, а защита прав и свобод российских граждан – основным направлением ее деятельности.

Прокуратура РФ, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01. 1992 № 2202-1 выступает как один из главных правозащитных органов страны.

Повышению статуса органов прокуратуры, усилению ее правозащитной функции способствовали изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2014 году.

Глава 7 стала называться «Судебная власть и прокуратура», была изменена ст. 129 Основного Закона государства, касающаяся статуса прокуратуры

Условия и порядок осуществления прокурорского надзора в сфере правовой защиты граждан определил приказ Генерального прокурора РФ № 195 от 7 декабря 2007 г. (в ред. от 01.07.2015 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Нормативные акты, принятые во исполнение важнейшей функции прокуратуры, связанной с защитой прав и свобод российских граждан, определяют ее деятельность, основной целью которой является не только выявление случаев нарушения прав человека, но и их предотвращения.

Основные положения данного исследования были представлены на X Международной научно-практической конференции на тему: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 20 апреля 2017 г.); магистерском круглом столе «Политико-правовой статус участников избирательного процесса» в рамках IX Международного Конституционного Форума «Выборы в конституционной системе власти» (Саратов, 14 декабря 2017 г.), XI Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 26 апреля 2018 г.).