

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему Защита прав социально незащищенных категорий граждан в деятельности органов прокуратуры

Студент

С.Н. Шпаков

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

С.Н. Ревина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., проф. Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

Заместитель ректора-директор к.ю.н., доцент С.И. Вершинина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2018

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН.....	11
1.1. Понятие социально-незащищенных категорий граждан.....	11
1.2. Вопросы правового регулирования защиты прав социально незащищенных категорий граждан.....	20
1.3. Состояние законности и функции прокуратуры в сфере реализации прав социально незащищенных категорий граждан.....	32
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН.....	44
2.1. Прокурорский надзор за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан.....	44
2.2. Защита прав социально незащищенных категорий граждан прокурором в гражданском и административном процессе.....	56
2.3. Особенности рассмотрения органами прокуратуры обращений социально незащищенных категорий граждан.....	64
ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН В НЕКОТОРЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	72
3.1. Отдельные вопросы деятельности органов прокуратуры по защите прав детей-инвалидов.....	72
3.2. Практика прокурорского надзора за соблюдением отдельных прав социально незащищенных категорий граждан .....	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	99
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	99

## ВВЕДЕНИЕ

### **Актуальность исследования.**

Одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации является осуществление надзора за соблюдением прав и законных интересов социально незащищенных категорий граждан.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ в данной сфере общественных отношений прокурорами выявляется более 100 тыс. нарушений законодательства. Так, в 2017 г. прокурорами было вынесено более 24 тысяч представлений об устранении нарушений действующего законодательства в области защиты прав социально незащищенных категорий граждан. По результатам рассмотрения данных представлений было привлечено к дисциплинарной ответственности свыше 17 тысяч человек. Было опротестовано 4 тысячи незаконных правовых актов и 21 тысяча заявлений в интересах инвалидов направлено в суд. К административной ответственности по постановлению прокурора было привлечено 2809 лиц, 142 уголовного дела было возбуждено по результатам прокурорских проверок<sup>1</sup>.

По статистическим данным Самарской областной прокуратуры в 2017 г. было выявлено свыше 22 тысяч нарушений соблюдения законодательства об образовании, социальной защите несовершеннолетних, профилактике безнадзорности и правонарушений, противодействию наркомании среди детей. Не без помощи прокуратуры решаются вопросы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Так, в 2017 г. в Самарской области было обеспечено жильем 870 граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения<sup>2</sup>.

Приведенные статистические данные свидетельствует о масштабах работы органов прокуратуры в сфере защиты наиболее незащищенных слоев населения. По сути, в современных условиях органы прокуратуры остались тем

---

<sup>1</sup> В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание рабочей группы по защите прав инвалидов. 04 апреля 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news> (дата обращения: 23.04.2018 г.).

<sup>2</sup> В прокуратуре области на заседании коллегии обсудили итоги работы за 2017 год [Электронный ресурс] // режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 23.04.2018 г.).

государственным органом, где наиболее социально незащищенные граждане могут оперативно, квалифицированно и бесплатно получить правовую помощь и защиту своих законных интересов.

Вместе с тем, несмотря на активную прокурорскую работу, по сей день остаются проблемы в реализации социально незащищенными категориями граждан своих прав, среди которых на первое место выходят вопросы жилищных, пенсионных, трудовых прав инвалидов, прав на охрану здоровья и лекарственное обеспечение, на образование и социальное обслуживание, на доступность к объектам жизнедеятельности. Кроме того, по-прежнему остается сложной ситуация с организацией медицинской помощи инвалидам, проживающим в сельской местности. Не утратил своей остроты и вопрос санаторно-курортного лечения инвалидов, предоставления им социальных услуг, технических и иных средств реабилитации. Особую тревогу вызывают нарушения прав граждан, пребывающих в психоневрологических интернатах. На постоянном контроле прокуроров остаются вопросы защиты прав инвалидов в сфере труда и занятости. Нередко прокуроры вскрывают преступные схемы по использованию механизмов социальной поддержки инвалидов для незаконного обогащения.

Особое внимание в своем докладе на заседании Совета Федерации 18 апреля 2018 г. Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка обратил на вопросы защиты органами прокуратуры права детей-инвалидов. По словам Генерального прокурора РФ, ситуация с обеспечением жильем детей-сирот в 2017 г. продолжала оставаться напряженной. По данным Минобрнауки в стране квартирами не обеспечены более 160 тыс. лиц. Остаются актуальными и вопросы осуществления контроля за использованием закрепленных за сиротами жилых помещений, обеспечением их надлежащего санитарного и технического состояния. В качестве особой заботы со стороны органов прокуратуры Ю.Я. Чайка обозначил необходимость разработки механизмов по защите

несовершеннолетних от вредоносной информации, причиняющей вред здоровью и развитию ребенка<sup>3</sup>.

Таким образом, многие вопросы сегодня нуждается в осмыслении с позиций усиления правозащитных функций государства в отношении наиболее социально уязвимых категорий граждан. Одним из концептуальных подходов к реализации прав наиболее нуждающихся в поддержке лиц, являются механизмы правозащиты органов прокуратуры, которые на сегодняшний день являются действенным правозащитным органом, обладающим реальным спектром полномочий.

С учетом изложенного вопросы защиты прав социально незащищенных категорий граждан в деятельности органов прокуратуры, совершенствование надзорных проверок и судебной защиты прав данной категории граждан, поиск путей предупреждения нарушений, а также оперативного реального восстановления их прав представляют особую важность и актуальность исследования, особенно сегодня в условиях социальной и экономической нестабильности.

**Степень разработанности темы.** Вопросам защиты прав социально незащищенных категорий граждан в современной науке уделяется пристальное внимание.

В основном проблема защиты социально незащищенных категорий граждан рассматривается в сфере права социального обеспечения (В.П. Галаганов, В.А. Ершов, М.В. Лушникова, А.М. Лушников, Т.К. Миронова и др.) либо относительно конкретных прав, права на жилище (Е.А. Бобров, Э.Г. Коротаяева, С. Куцина, Е.Н. Неганова и др.), права на пенсионное обеспечение (Е.Г. Азарова, Ю.В. Белянинова, С.А. Чирков, Е.В. Чупрова и др.), права на охрану здоровье, медицинское обеспечение (А.Е. Замахин, О.Г. Печникова, А.В. Попова, Г.И. Чернова, В.П. Шестаков и др.), права на образование (О.А. Андреева, Е.В. Каймакова, М.Л. Огурцова, М.В. Федоров и др.).

---

<sup>3</sup> Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 18 апреля 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/search/tags/?tags=%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4> (дата обращения: 23.04.2018 г.).

Отдельные вопросы защиты прав социально незащищенных категорий граждан органами прокуратуры отражены в научных исследованиях А.Ю. Винокурова, Т.Г. Воеводиной, С.С. Гусаченко, Т.А. Дикановой, Д.И. Ережипалиева, Н.А. Игониной, Н.В. Коваль, Е.В. Кулагиной, Е.Н. Негановой, М.Л. Огурцовой, А. Паламарчук, Т.В. Раскиной, Е.Ю. Синельщиковой, М.Л. Харламовой, Н.Н. Честных, В.В. Щепеткова и др.

Особое значение в исследовании теоретико-правовых проблем и практики прокурорского надзора по защите прав социально незащищенных категорий граждан имеет научный доклад Научно-исследовательского института при Академии Генеральной прокуратуры РФ на тему «Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов». Авторы данного Доклада (Н.А. Игониная, Т.В. Ашиткова, И.А. Васькина, И.С. Викторов, Т.Г. Воеводина, Е.В. Кремнева, Н.А. Ратинова, И.А. Стаценко) разработали теоретические положения по совершенствованию правовой защиты инвалидов, как социально незащищенной категории граждан, посредством прокурорской деятельности, сформулировали рекомендации, выработали предложения, направленные на совершенствование законодательства по защите прав инвалидов и повышение эффективности деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Однако комплексного научно-теоретического и практического исследования, посвященного защите органами прокуратуры социально незащищенной категории граждан, по сей день нет. Несмотря на то, что в последнее время органами прокуратуры предпринимаются попытки поднимать данный вопрос на уровне круглых столов, посредством проведения заседаний рабочих групп по защите прав социально незащищенных категорий граждан, совместных коллегий по вопросам состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства в рассматриваемой области общественных отношений, проводится обобщение имеющейся практики прокурорского надзора, настоятельно требуется общетеоретическое комплексное исследование, защиты прав данной категории

населения в деятельности органов прокуратуры. Что еще раз доказывает насущность темы настоящей магистерской диссертации.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляет использование совокупности существующих методов познания.

В процессе исследования применялись общенаучные приемы и методы научного познания, такие, как: анализ, синтез, системно-структурный и функциональный подходы. А так же специальные методы исследования: сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и другие.

Исследование темы магистерской диссертации проводилось так же с помощью специально-юридических методов научного познания: историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового, структурно-функционального. Всесторонне исследовать теоретические и практические аспекты защиты социально незащищенных категорий граждан в деятельности органов прокуратуры с помощью применения комплекса методов.

Основу исследования составляют диалектический метод познания, который позволил рассмотреть правовое регулирование защиты прав социально незащищенных категорий граждан.

С помощью формально-юридического метода познания были определены и сформулированы понятия, выявлены их признаки, осуществлена классификация и истолковано содержание правовых норм.

**Теоретическую основу исследования** составили научные работы отечественных ученых, в их числе – М.В. Асачевой, А.Л. Благодир, А.Ю. Винокурова, Т.Г. Воеводина, А.В. Гришина, Д.И. Ережипалиева, Н.А. Игониной, Н.В. Коваль, А.В. Паламарчук, Т.В. Раскиной, А.С. Русских, Т.В. Сахновой и др.

**Объект исследования** – общественные отношения, возникающие в сфере защиты органами прокуратуры прав социально незащищенных категорий граждан.

**Предметом исследования** являются нормы действующего законодательства, и нормативные акты, методические рекомендации органов

прокуратуры, регулирующие основные направления деятельности прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан.

**Цель исследования** – комплексный теоретико-правовой анализ защиты прав социально незащищенных категорий граждан в деятельности органов прокуратуры в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации.

**Задачи исследования**

- 1) определить понятие социально незащищенных категорий граждан;
- 2) проанализировать нормативно-правовое регулирование защиты прав социально незащищенных категорий граждан;
- 3) рассмотреть состояние законности и функции прокуратуры в сфере реализации прав социально незащищенных категорий граждан;
- 4) определить особенности прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенной категории граждан;
- 5) исследовать порядок защиты социально незащищенных категорий граждан прокурором в гражданском и административном процессах;
- 6) выявить особенности рассмотрения органами прокуратуры обращения социально незащищенных категорий граждан;
- 7) исследовать отдельные вопросы деятельности органов прокуратуры по защите прав детей инвалидов;
- 8) выявить проблемы и наметить пути их решения в практике прокурорского надзора за соблюдением отдельных прав социально незащищенных категорий граждан.

**Научная новизна исследования** заключается в комплексном исследовании основных направлений деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан, что отражено в целях и задачах исследования и в положениях, выносимых на защиту.

**Положения, выносимые на защиту:**

- было сформулировано определение применительно к теме исследования:

социально незащищенная категория граждан, как объект защиты органами прокуратуры, - это физические лица, а именно граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации и обладающие правом на социальную защиту в силу обстоятельств, указанных в законе (возраст, состояние здоровья, состав семьи, потеря работы, низкий уровень заработной платы, ухудшение условий жизни в виду форс-мажорных обстоятельств и др.), но не имеющие возможности самостоятельно защищать свои законные права и интересы;

- целесообразно внести изменения в приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ и Инструкции по его формированию», которым дополнить форму ведомственного статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ отдельной строкой – обращения социально-незащищенных категорий граждан, в том числе инвалидов, детей-инвалидов, несовершеннолетних и др.;

- назрела необходимость издания организационно-распорядительного документа Генеральной прокуратуры РФ, в котором целесообразно отразить процедурные моменты, связанные с приемом социально незащищенных категорий граждан, рассмотрением и разрешением их обращений, требования к оборудованию помещений, где осуществляется прием населения, в том числе инвалидов, с учетом особенностей их здоровья;

- необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон «Об образовании в РФ», в котором предусмотреть отдельную гл. 11.1, посвященную особенностям образования детей с ограниченными возможностями здоровья;

- для усовершенствования работы органов прокуратуры необходимо разработать проект указания Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья».

**Практическая значимость магистерской диссертации** заключается в возможности использования сделанных выводов и предложений по теме исследования при совершенствовании деятельности органов прокуратуры, направленной на защиту прав социально незащищенных категорий граждан. Материалы магистерской диссертации могут быть использованы в учебно-методических целях, при чтении ряда курсов по таким дисциплинам, как «Прокурорский надзор», «Административное право», «Право социального обеспечения» и др.

**Нормативной базой** исследования являются: положения Конституции РФ; международные правовые акты; Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», иные федеральные законы и нормативные правовые акты, принятые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях по вопросам реализации прав социально незащищенных категорий граждан; акты судебных органов; организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ и др.

**Научная основа исследования** - данное исследование является первым комплексным исследованием проблем реализации прав социально-незащищенных категорий граждан, включая права инвалидов, детей-инвалидов, детей оставшихся без попечения родителей, несовершеннолетних, пенсионеров и поиском путей совершенствования законодательных основ, содержащих механизмы реализации прав социально незащищенных лиц и прокурорских средств, направленных на их защиту. Выводы и предложения научно-прикладного характера, сформулированные по результатам проведенного исследования, направлены на совершенствование правозащитной деятельности органов прокуратуры.

**Магистерская диссертация структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает:** введение, три главы, восемь параграфов, заключение и список использованных источников.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

## 1.1. Понятие социально-незащищенных категорий граждан

Провозглашение на уровне Конституции Российской Федерации<sup>4</sup> нашего государства как социального (ч. 1 ст. 7), одной из приоритетных задач ставит заботу о человеке и особенно тех членов общества, которые в силу каких-либо причин, обстоятельств оказываются неспособными самостоятельно обеспечить необходимый уровень жизни. К решению данных задач привлекаются и органы прокуратуры.

Прежде чем перейти к непосредственному исследованию деятельности органов прокуратуры, направленной на защиту прав граждан, которые не способны самостоятельно обеспечить уровень жизни, соответствующий достойной жизни и необходимый для свободного развития, следует определиться с теоретической конструкцией «социально незащищенные категории граждан».

Конституционные положения, закрепляющие право на социальное обеспечение (ст.ст. 7 и 39 Конституции РФ), раскрываются в нормах действующего федерального и регионального законодательства, а также в местных правовых актах. При этом законодатель не пользуется единой терминологией относительно категории граждан, которые наиболее социально уязвимы.

В некоторых нормативных правовых актах законодатель употребляет такие категории, как «социально незащищенные категории граждан» (ст. 251 Налогового кодекса РФ<sup>5</sup>), «социально незащищенные группы населения» (ст. 80 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров,

---

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>6</sup>, ст. 38 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>7</sup>), «социально незащищенные категории соотечественников» (ст. 16 «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>8</sup>), «категории граждан, нуждающиеся в специальной социальной защите» (см. п. 2 ст. 98 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ))<sup>9</sup>.

Региональный законодатель также не проявляет унифицированного подхода в определении категорий граждан социально незащищенных. В качестве таковых используются такие понятия, как «социально незащищенные слои населения» (ст. 4 Закона Самарской области «О культуре в Самарской области»<sup>10</sup>, Распоряжение Правительства Самарской области «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»), направленных на повышение реальных доходов населения и снижение бедности в Самарской области, на 2017 - 2019 годы»<sup>11</sup>), «социально незащищенные слои общества» (Постановление Правительства Самарской области «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Самарской области на период до 2020 года»<sup>12</sup>), «социально незащищенные семьи» (Постановление Администрации городского округа Самара «Об утверждении муниципальной программы

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

<sup>9</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14.

<sup>10</sup> Закон Самарской области от 03.04.2002 г. № 14-ГД (ред. от 08.02.2016) «О культуре в Самарской области» // Волжская коммуна. 2002. 10 апреля. № 64.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства Самарской области от 11.09.2017 г. № 785-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»), направленных на повышение реальных доходов населения и снижение бедности в Самарской области, на 2017 - 2019 годы» // Волжская коммуна. 2017. 14 сентября. № 236(30131).

<sup>12</sup> Постановление Правительства Самарской области от 03.02.2010 г. № 16 (ред. от 06.09.2012) «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Самарской области на период до 2020 года» // Волжская коммуна. 2010. 05 февраля. № 38(26985).

городского округа Самара «Молодежь Самары» на 2014 - 2018 годы»<sup>13</sup>), применительно жилищного обеспечения используется понятие «категории граждан, нуждающиеся в специальной социальной защите» (ч. 2 ст. 24 Закона Самарской области «О жилище»<sup>14</sup>, Постановление Правительства Самарской области «Об установлении категорий граждан, проживающих на территории Самарской области и нуждающихся в специальной социальной защите, и утверждении порядка и условий предоставления жилых помещений (квартир) для социальной защиты отдельных категорий граждан» и др.<sup>15</sup>).

Таким образом, как можно заметить, ни федеральный, ни региональный законодатель не унифицируют категорию граждан, которые наиболее социально не защищены, социально уязвимы и более всего нуждаются в социальной защите и социальном обеспечении.

Что касается правовых актов Генеральной прокуратуры, то в них также встречаются разные категории относительно определения граждан социально незащищенных. В качестве таковых названы: «социально незащищенные категории граждан» (Приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»<sup>16</sup>, Приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и

---

<sup>13</sup> Постановление Администрации городского округа Самара от 08.11.2013 г. № 1488 (ред. от 29.12.2017) «Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Молодежь Самары» на 2014 - 2018 годы» // Самарская Газета. 2013. 09 ноября. № 207(5228).

<sup>14</sup> Закон Самарской области от 05.07.2005 г. № 139-ГД (ред. от 10.10.2017) «О жилище» // Волжская коммуна. 2005. 7 июля. № 124.

<sup>15</sup> Постановление Правительства Самарской области от 11.07.2014 г. № 389 (ред. от 20.12.2017) «Об установлении категорий граждан, проживающих на территории Самарской области и нуждающихся в специальной социальной защите, и утверждении порядка и условий предоставления жилых помещений (квартир) для социальной защиты отдельных категорий граждан» // Волжская коммуна. 2014. 16 июля. № 182(29034).

<sup>16</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 г. № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

приравненных к ним специализированных прокуратур»<sup>17</sup>, Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации<sup>18</sup> и др.), «социально незащищенные группы населения» (Указание Генпрокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»<sup>19</sup>), «социально незащищенные слои населения»<sup>20</sup>. В представлениях Генеральной прокуратуры РФ можно встретить и такую категорию, как «социально незащищенные подростки»<sup>21</sup>, «социально незащищенные слои молодежи»<sup>22</sup>.

В целом отсутствие унифицированного подхода законодателя к пониманию рассматриваемой категории граждан не является объектом его внимания. Лишь в 2017 г. п. 8 ст. 217 НК РФ был изложен в новой редакции, которая заменила слова «малоимущих и социально незащищенных категорий», на «граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к категории граждан, имеющих право на получение социальной помощи».

В пояснительной записке к Законопроекту было отмечено, что понятие «социально незащищенные категории граждан» широко используется в законодательстве Российской Федерации, однако не имеет официального определения, что порождает сложности в правоприменении. Правовые и

---

<sup>17</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 07.02.2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>18</sup> Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 04.06.2014) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>19</sup> Указание Генпрокуратуры РФ от 08.09.2011 г. № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>20</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 02.07.2012 г. № 250 (ред. от 26.12.2017) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения №1-ЕГС, № 2-ЕГС, № 3-ЕГС, № 4-ЕГС» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>21</sup> Представление Генпрокуратуры России от 28.09.2000 г. № 21-19-2000 «Об устранении нарушений федерального законодательства о начальном и среднем профессиональном образовании» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>22</sup> Представление Генпрокуратуры РФ от 06.01.1999 г. № 21-7-99 «О нарушении ст. 43 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства об образовании» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

организационные основы оказания государственной социальной помощи установлены в Федеральном законе «О государственной социальной помощи»<sup>23</sup>. Под государственной социальной помощью понимается предоставление социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан из числа указанных в данном Законе. В целях обеспечения единого подхода к обложению налогом на доходы физических лиц социальной помощи, получаемой указанными категориями граждан, было предложено внести изменения в ст. 217 НК РФ<sup>24</sup>. Однако, как указывалось выше, в ст. 251 НК РФ осталась такая категория как «социально незащищенные категории граждан».

Не вносит ясности в указанные противоречия и доктрина.

Несмотря на то, что некоторые ученые предпринимают попытки рассмотреть понятие «социально незащищенные категории граждан», все их усилия заканчиваются тем, что они признают некорректным употребление данной категории<sup>25</sup>, либо предлагают заменить ее на «граждан, имеющих право на дополнительную социальную защиту»<sup>26</sup>. В других случаях, ученые исследуют круг лиц, которых следует относить к категории граждан, социально незащищенных<sup>27</sup>, используют экономический подход<sup>28</sup>.

Встречаются в юридической литературе и неопределенные, достаточно расплывчатые определения относительно форм взаимодействия государства и незащищенных слоев населения, системы государственной поддержки, которая

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>24</sup> Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>25</sup> Асачева М.В. О легальном определении понятия «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2014. № 4. С. 33.

<sup>26</sup> Ережипалиев Д.И. К вопросу о понятии «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 50.

<sup>27</sup> Игониная Н.А. Вступительный доклад «Реализация конституционных прав социально уязвимых категорий граждан в Российской Федерации» // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 3-14.

<sup>28</sup> Shabunova A.A., Kalachikova O.N., Leonidova G.V., Smoleva E.O. Exclusion as a criterion for selecting socially vulnerable population groups // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2016. № 2 (44). С. 29-47.

выражается «в целенаправленной деятельности государства по гармонизации социальных отношений в обществе» и работает «на повышение качества и условий жизни каждого индивида»<sup>29</sup>.

Категорию социально уязвимых граждан рассматривают через такие критерии, как бедность, ограниченная занятость и возможности образования, отсутствие доступа к социальным и общественным сетям и деятельности, неспособность планировать свою жизнь<sup>30</sup>.

М.В. Асачева полагает, что категория «социально незащищенные категории граждан» «является собирательным понятием и определяется в совокупности различных норм как федерального, так и регионального законодательства»<sup>31</sup>. Далее, автор перечисляет лиц, которых федеральный и региональный законодатель относит к социально незащищенной категории граждан и делает вывод о том, что «содержательно понятие социально незащищенные категории граждан включает группы населения, которые в силу возраста, состояния здоровья и т.п. не в состоянии обеспечить себя (своим семьям) достойный уровень материального благосостояния»<sup>32</sup>. Таким образом М.В. Асачева отождествляет понятие «социально незащищенные граждане» с понятием «малоимущие граждане», которое имеет легальное определение в п. 1 ст. 6 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»<sup>33</sup>.

Более того, по ее мнению, исходя из норм п. 1 ст. 39 Конституции РФ «конституционная гарантия исключает саму постановку вопроса о существовании социально незащищенных слоев населения», так как никто из перечисленных в конституционной норме категорий, не брошен «на произвол судьбы государством и обществом, в отношении каждой категории приняты и

---

<sup>29</sup> Акатнова М.И. Право человека на социальное обеспечение в международных актах, законодательстве зарубежных стран и России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 5.

<sup>30</sup> Tikhonova N.E. Fenomen sotsial'noi eksklyuzii v usloviyakh Rossii [The Phenomenon of Social Exclusion in Russia]. Mir Rossii [World of Russia], 2003, no. 1, p. 40.

<sup>31</sup> Асачева М.В. О легальном определении понятия «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2014. № 4. С. 31.

<sup>32</sup> Там же. С. 32.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

действуют законы, федеральные и региональные программы, выделяются бюджетные средства, создана инфраструктура поддержки»<sup>34</sup>. В заключении М.В. Асачева считает правильно употреблять понятие «граждане, имеющие право на социальную защиту».

Однако в Российской Федерации право на социальную защиту имеют все граждане. В связи с чем, Д.И. Ережипалиев считает более правильным говорить о гражданах, имеющих право на дополнительную социальную защиту. Кроме того, данная позиция уязвима и ввиду того, что низкий уровень дохода лица (семьи), который имеет место в силу ряда негативных факторов (инвалидности, потери работы, преклонного возраста и т.д.), хотя и рассматривается в качестве ключевого признака отнесения граждан к рассматриваемой категории, но не является единственным<sup>35</sup>. Тем более, что на практике нередко возникают такие случаи, когда граждане, фактически не являясь малоимущими, в силу сложной жизненной ситуации нуждаются в дополнительной социальной поддержке<sup>36</sup>.

Как можно заметить, основные усилия ученых направлены на корректность употребления такой категории как «социально незащищенные категории граждан».

Если данную категорию рассматривать применительно к теме настоящего исследования и исходить из того, что каждый имеет право на социальную защиту, то под социально незащищенными следует понимать тех лиц, которые имеют право на такую защиту, но по какой-либо причине не могут самостоятельно защитить свои законные права и интересы. Вот в таких-то случаях и возникает необходимость в защите прав и интересов данных граждан средствами прокурорской защиты.

Что касается непосредственно лиц, имеющих право на социальную защиту, то к таковым относятся участники правоотношений, которые могут быть потенциальными носителями юридических прав и обязанностей, т.е. это

---

<sup>34</sup> Там же. С. 33.

<sup>35</sup> Ережипалиев Д.И. К вопросу о понятии «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 50.

<sup>36</sup> Игоница Н.А. Механизмы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в социальном государстве в периоды кризисных явлений в экономике // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 2. С. 19.

физические лица, а именно граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации.

К примеру, Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>37</sup> в п. 1 ст. 3 установлено, что «иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, - на тех же основаниях, что и граждане Российской Федерации, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом или международными договорами Российской Федерации».

Как отмечалось в Определении Конституционного Суда РФ, подобные нормы носят гарантийный характер и не затрагивают права иностранных граждан, проживающих за пределами России<sup>38</sup>.

В качестве самостоятельного субъекта правоотношений по социальному обеспечению многие ученые выделяют семью<sup>39</sup>.

Семья и ее статус субъекта социально-обеспечительных отношений нашли отражение во множестве нормативных правовых актов. В настоящее время дополнительное социальное обеспечение предоставляется молодым и многодетным семьям; семьям, потерявшим кормильца; семьям, пострадавшим в результате природных и техногенных катастроф; семьям, имеющим доход ниже величины прожиточного минимума и др. Отдельные льготы могут предоставляться не только гражданину, заслужившему их, но и семье в целом. Социальное обеспечение семьи как субъекта правоотношений получило наибольшее распространение в жилищно-коммунальной сфере, при содержании детей, в том числе путем выплаты материнского (семейного) капитала, в социально-культурной области.

---

<sup>37</sup> Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

<sup>38</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 18.12.2007 г. № 961-О-О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Государства Израиль Горфункеля Бориса Абрамовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 3 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и статьей 5 Федерального закона «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>39</sup> Благодир А.Л. К вопросу о нормах, устанавливающих круг субъектов социально-обеспечительных отношений и их правосубъектность // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2013. № 18. С. 166.

В отношении некоторых видов социального обеспечения законодатель не предусматривает возможности реализации права на них членами семьи по отдельности. Это касается предоставления жилья в соответствии с нормами ЖК РФ и другими федеральными законами.

В науке не всеми учеными признается семья как самостоятельный субъект правоотношений. В данном случае следует согласиться с Т.С. Гусевой, которая считает, что в настоящее время появились объективные предпосылки для признания семьи субъектом права социального обеспечения и общей правоспособности семьи, когда удовлетворяются как общие интересы семьи, так и публичный интерес государства, направленный на сохранение семьи как социального института<sup>40</sup>.

Таким образом, представляется возможным и необходимым рассматривать семью как коллективного субъекта, имеющего право на социальную защиту со стороны государства.

Важно также отметить, что «ключевым признаком, определяющим отнесение той или иной социальной группы к лицам, нуждающимся в социальной поддержке, будет являться низкий уровень дохода, который имеет место (возникает) ввиду определенных факторов»<sup>41</sup>. К таким факторам или обстоятельствам относят: наступление установленного законом возраста, состояние здоровья, состав семьи (одиноко проживающие граждане пожилого возраста, многодетные семьи), потеря работы (получение статуса безработного гражданина), низкий уровень заработной платы, невозможность реализации права на социальное обеспечение в связи с удаленностью места проживания от центра, ухудшение условий жизни в виду форс-мажорных обстоятельств<sup>42</sup>.

Таким образом, под социально незащищенной категорией граждан, как объекта защиты органами прокуратуры, следует понимать физических лиц, а

---

<sup>40</sup> Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: монография. – Пенза, 2011. – С. 68.

<sup>41</sup> Игонина Н.А. Вступительный доклад «Реализация конституционных прав социально уязвимых категорий граждан в Российской Федерации» // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 6.

<sup>42</sup> Там же. С. 6.

именно граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации и обладающие правом на социальную защиту в силу обстоятельств, указанных в законе (возраст, состояние здоровья, состав семьи, потеря работы, низкий уровень заработной платы, ухудшение условий жизни в виду форс-мажорных обстоятельств и др.), но не имеющие возможности самостоятельно защищать свои законные права и интересы.

## **1.2. Вопросы правового регулирования защиты прав социально незащищенных категорий граждан**

Необходимость защиты слабых и больных имеет глубокие исторические корни еще с древних времен<sup>43</sup>. В России в 1551 году по решению Стоглавого собора Русской православной церкви были устроены богадельни для «всех прокаженных и престарелых». Презрение бедных, больных, увечных, сирот и других нуждающихся, впервые было признано обязанностью государства Петром I.

В Советский период развития российского государства социально незащищенные категории граждан также не остались без внимания и заботы государства. Была создана целая система социальной защиты населения. Детские дома, дома инвалидов и престарелых были включены в систему органов социального обеспечения<sup>44</sup>.

Основой современного правового регулирования защиты прав социально незащищенных категорий граждан заложены, как уже было указано в предыдущей части настоящего исследования, в Конституции РФ (статьи 7 и 39). Конституционные положения, провозглашающие российское государство правовым и социальным, имеют международно-правовую основу.

---

<sup>43</sup> Xalikulova X.Yu. Social-political and spiritual life of people with disabilities in the central asian history //Theoretical & Applied Science. 2016. № 7 (39). С. 32-34.

<sup>44</sup> Игонина Н.А. Права социально уязвимых лиц в России. Надзорная деятельность прокуратуры по их защите // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 194.

Международные стандарты социальной защиты заложены в статьях 22 и 25 Всеобщей декларации прав человека<sup>45</sup> и в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>46</sup>.

В частности, в ст. 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закреплено за каждым прав на социальное обеспечение, включающее и социальное страхование.

Декларация социального прогресса и развития<sup>47</sup> в ст. 11 подчеркивает необходимость социального обеспечения и услуг социального попечительства и страхования с целью обеспечения надлежащего уровня жизни лиц, которые «ввиду болезни, нетрудоспособности или преклонного возраста временно или постоянно не могут зарабатывать на жизнь», а также для семей таких лиц и их иждивенцев. В качестве особой заботы Декларация называет женщин-матерей, детей, престарелых, инвалидов, лиц, страдающих физическими и умственными недостатками, молодежь.

Декларация о правах инвалидов<sup>48</sup> признает инвалидов как равных с остальными людьми субъектами прав и свобод, которые имеют право на социальное обеспечение и «меры, предназначенные для того, чтобы дать им возможность приобрести как можно большую самостоятельность» (п. 5).

В целом, международно-правовые нормы в сфере защиты право социально незащищенных лиц можно разделить на два вида. К первым относятся международные нормы, гарантирующие в целом право на социальное обеспечение, а ко вторым – право на соответствующий уровень социального обеспечения.

Большой арсенал международных норм в сфере защиты социально незащищенных лиц принят Международной организацией труда. Среди

---

<sup>45</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.

<sup>46</sup> Международный пакт от 16.12.1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>47</sup> Декларация социального прогресса и развития (Принята 11.12.1969 Резолюцией 2542 (XXIV) на 1829-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>48</sup> Декларация о правах инвалидов (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

таковых следует назвать, прежде всего, Конвенцию № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»<sup>49</sup>, которая, провозглашая право каждого на социальную помощь, в число которой входят пенсии по старости, по производственному травматизму, по инвалидности и по потери кормильца. Более высокий уровень социального обеспечения предусмотрен Европейским кодексом социального обеспечения 1964 г. (ЕКСО)<sup>50</sup>. Однако, следует заметить, что ни один из указанных международных документов не ратифицирован Российской Федерацией.

Действующее российское законодательство, основываясь на конституционных положениях и международно-правовых стандартах, представляет собой достаточно объемный нормативно-правовой материал.

Д.И. Ережипалиев все нормативные правовые акты, которые содержат понятие социально незащищенных категорий граждан, классифицирует в зависимости от сферы правоотношений, в которых оно применяется, на нормативные правовые акты, регулирующие:

- 1) сферу поддержки малого и среднего предпринимательства;
- 2) сферу предоставления субсидий отдельным категориям социально незащищенных граждан;
- 3) сферу здравоохранения и бесплатного лекарственного обеспечения граждан;
- 4) сферу образования;
- 5) сферу предоставления жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан;
- 6) сферу занятости;
- 7) сферу предоставления услуг в области культуры и искусства<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> О минимальных нормах социального обеспечения: Конвенция № 102 Международной организации труда (Заключена в г. Женеве 28.06.1952) // URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.03.2018).

<sup>50</sup> Европейский кодекс социального обеспечения (ETS № 48) (Вместе со «Статьей 68 «I», «Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности», «Дополнительным обеспечением или льготами») (Принят в г. Страсбурге 16.04.1964) // URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.04.2017 г.).

<sup>51</sup> Ережипалиев Д.И. К вопросу о понятии «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 49.

В предыдущей части настоящей магистерской диссертации были приведены обстоятельства, в соответствии с которыми лица становятся социально уязвимыми. Все эти обстоятельства (возраст, состояние здоровья, потеря работы, состав семьи, низкий уровень заработной платы, и т.д.) являются основаниями для классификации социально незащищенных граждан на виды, каждый из которых регулируется отдельным или несколькими федеральными законами, нормативными правовыми актами федерального и регионального уровня, а также местными правовыми актами. Далее следует более подробно рассмотреть правовое регулирование отдельных видов социально незащищенных категорий граждан.

Итак, прежде всего, это граждане, нуждающиеся в социальной защите в силу возраста. К таковым относятся, прежде всего, несовершеннолетние, молодежь и пожилые люди.

Реализация конституционных норм, провозглашающих права ребенка (ст.ст. 7, 38, 39, 43 Конституции РФ) происходит посредством, прежде всего федерального законодательства.

Права ребенка жить и воспитываться в семье, на выражение своего мнения, на защиту, имущественные права - закрепляются не только в Семейном кодексе РФ (ст.ст. 54-60)<sup>52</sup>, но Гражданском кодексе РФ (ст.ст. 26-28, 31-40, 172, 175, 1073-1075, 1087, 1149, 1166, 1167 и др.)<sup>53</sup>.

На обеспечение и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних направлены Федеральные законы: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>54</sup>, «Об основах системы

---

<sup>52</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>53</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

<sup>54</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>55</sup>, «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>56</sup>, «Об образовании в Российской Федерации»<sup>57</sup> и др.

Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»<sup>58</sup> направлен на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также на охрану и защиту их прав.

Комплексом норм федерального законодательства охраняются права пожилых людей на социальное обеспечение. К числу таких нормативных правовых актов относятся федеральные законы, регулирующие пенсионное обеспечение. Так, страховые пенсии регулируются соответствующим Федеральным законом «О страховых пенсиях»<sup>59</sup>, который устанавливает понятие, виды, основания возникновения и порядок реализации прав граждан на страховые пенсии. Кроме того, в соответствии со ст. 2 названного Федерального закона установлено, помимо данного закона, страховые пенсии регулируются и другими федеральными законами, в частности, это Федеральные законы «Об основах обязательного социального страхования»<sup>60</sup>, «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>61</sup> и др. федеральные законы.

В сфере государственного пенсионного обеспечения основополагающим документом является Федеральный закон «О государственном пенсионном

---

<sup>55</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>56</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

<sup>57</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

<sup>58</sup> Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

<sup>59</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 6965.

<sup>60</sup> Федеральный закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

<sup>61</sup> Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

обеспечении в Российской Федерации»<sup>62</sup>, в котором дано понятие пенсии по государственному пенсионному обеспечению, перечислены виды этих пенсий, установлены основания возникновения права и порядок их назначения. Однако данным Федеральным законом нормативно-правовое регулирование пенсий по государственному пенсионному обеспечению не ограничивается.

Например, Федеральным законом «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан»<sup>63</sup> установлено пенсионное обеспечение для граждан, которые проходили службу или осуществляли деятельность (работу), в период которой на них не распространялось обязательное пенсионное страхование, уволенным со службы с 1 января 2002 г. и которые не приобрели право на пенсию за выслугу лет или по инвалидности.

Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей»<sup>64</sup> устанавливаются основания и порядок назначения пенсий за выслугу лет и по инвалидности для категорий лиц, указанных в данном Законе.

Особенности пенсионного обеспечения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ изложены в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы»<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

<sup>63</sup> Федеральный закон от 04.06.2011 г. № 126-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 19.02.2018) «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 23. Ст. 3266.

<sup>64</sup> Закон РФ от 12.02.1993 г. № 4468-1 (ред. от 20.12.2017) «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

<sup>65</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

Пенсионное обеспечение граждан, пострадавших от Чернобыльской катастрофы и других техногенных катастроф и аварий регулируются Законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>66</sup> и Федеральными законами «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»<sup>67</sup> и «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»<sup>68</sup>.

Кроме федеральных законов нормативно-правовое регулирование пенсий осуществляется посредством подзаконного нормотворчества.

К примеру, Указом Президента РФ прокурорам, научным и педагогическим работникам прокуратуры, сотрудникам Следственного комитета России и членам их семей устанавливаются коэффициенты к размерам доплат за классный чин (специальное звание), учитываемым при исчислении ежемесячной надбавки к пенсиям<sup>69</sup>.

Постановлением Правительства РФ утверждены «Правила финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации по возмещению вреда и предоставлению гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных Законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»»<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Закон РФ от 15.05.1991 г. № 1244-1 (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>67</sup> Федеральный закон от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

<sup>68</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

<sup>69</sup> Указ Президента РФ от 24.01.2018 г. № 20 «Об установлении коэффициентов, применяемых к размерам доплат за классный чин (специальное звание), учитываемым при исчислении ежемесячной надбавки к пенсиям отдельным категориям пенсионеров» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 5. Ст. 739.

<sup>70</sup> Постановление Правительства РФ от 30.08.2005 г. № 542 (ред. от 04.03.2015) «Об утверждении Правил финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации по возмещению вреда и предоставлению гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской

Отдельные вопросы пенсионного обеспечения регулируются актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование защиты прав инвалидов и детей-инвалидов осуществляется посредством Федеральных законов: «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>71</sup>, «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>72</sup> и комплексом вышеперечисленных федеральных законов в области пенсионного обеспечения. Действуют также множество указов Президента РФ<sup>73</sup> и постановлений Правительства РФ в сфере защиты прав инвалидов<sup>74</sup>.

С 1 января 2017 года функционирует новая федеральная государственная информационная система, целью которого является регистрация информации об инвалидах, включая детей с ограниченными возможностями. Федеральный регистр инвалидов представляет собой единую информационную платформу который содержит информацию обо всех гражданах России, имеющих инвалидность<sup>75</sup>.

Особой правовой защите подлежат инвалиды, страдающие расстройствами психики, в том числе, признанные недееспособными. Так, в соответствии со ст. 38 Закона РФ «О психиатрической помощи гарантиях прав

---

АЭС», Федеральным законом «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и Федеральным законом «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 36. Ст. 3707.

<sup>71</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>72</sup> Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>73</sup> См., например: Указ Президента РФ от 06.05.2008 г. № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2115; Указ Президента РФ от 26.02.2013 г. № 175 (ред. от 31.12.2014) «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 938 и др.

<sup>74</sup> Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 г. № 927 «Об обеспечении формирования доступной для инвалидов среды жизнедеятельности» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 17. Ст. 1994; Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 г. № 95 (ред. от 29.03.2018) «О порядке и условиях признания лица инвалидом» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 9. Ст. 1018.

<sup>75</sup> Terekhova A.N. Features of the functioning of the federal roster of disabled people // В сборнике: Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах Сборник научных трудов 7-й Международной научно-практической конференции. 2018. С. 8-11.

граждан при ее оказании»<sup>76</sup> должны создаваться независимые от органов государства служба защиты прав пациентов, которые находятся в психиатрических стационарах. Однако по сей день такие органы не созданы и надеяться на их создание в ближайшее время не приходится<sup>77</sup>.

В целом, важнейшей задачей борьбы с социальной изоляцией инвалидов является применение такой социальной политики, которая дает людям доступ к экономическим возможностям и необходимым знаниям и навыкам для социализации<sup>78</sup>.

Следующей категорией граждан социально незащищенных являются малоимущие. Понятие малоимущих дано в ч. 1 ст. 6 ФЗ о прожиточном минимуме в РФ, согласно которой, «семья (одинок проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение социальной поддержки».

Порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи в соответствии с ФЗ «О государственной социальной помощи» и ФЗ о прожиточном минимуме в РФ регулируются Федеральным «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 (ред. от 03.07.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>77</sup> Игонина Н.А. Реализация конституционных прав социально уязвимых категорий граждан в Российской Федерации. Вступительный доклад // Сборник материалов круглого стола (22.04.2016 г. Москва): «Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан». Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 10.

<sup>78</sup> Terziev V., Kanev D., Arabska E. Social entrepreneurship development in Bulgaria //Евразийский союз ученых. 2017. № 9-2 (42). С. 51-60.

<sup>79</sup> Федеральный закон от 05.04.2003 г. № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

Под особой защитой государства находятся семьи, воспитывающие детей, детей-инвалидов и многодетные семьи, для которых предусматриваются дополнительные меры государственной поддержки в соответствии с Федеральными законами: «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>80</sup>, «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>81</sup>, «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»<sup>82</sup>, указами Президента РФ<sup>83</sup> и др.

К социально незащищенным гражданам следует также относить лиц, которые находятся в трудной жизненной ситуации, под которой понимается ситуация, нарушающая жизнедеятельность лица и ситуация, создающая риск для такого нарушения<sup>84</sup>. К таким лицам, в частности, относятся безработные граждане, имеющие также права на определенные государственные гарантии в соответствии с Законом «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>85</sup>.

К гражданам, относящимся к категории социально незащищенных граждан, которые по ряду объективных причин нуждаются в особой социальной защите и внимании со стороны государства, относятся также, граждане, проживающие в отдалении от центра, т.е. в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В отношении таких граждан государством предусмотрен ряд гарантий, регулируемых Законом РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»<sup>86</sup> и федеральными законами «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов

---

<sup>80</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

<sup>81</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 19.

<sup>82</sup> Федеральный закон от 28.12.2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. 1). Ст. 2.

<sup>83</sup> Указ Президента РФ от 05.05.1992 г. № 431 (ред. от 25.02.2003) «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.

<sup>84</sup> Отто И.П. Институт защиты социально-экономических прав граждан России: противоречия развития // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 3А. С. 171.

<sup>85</sup> Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 (ред. от 07.03.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

<sup>86</sup> Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4520-1 (ред. от 07.03.2018) «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Российская газета. 1993. 16 апреля. № 73.

Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»<sup>87</sup>, «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»<sup>88</sup> и др.

Граждане, имеющие особые заслуги перед государством, к которым относятся ветераны Великой Отечественной войны и лица приравненные к ним, ветераны боевых действий и ликвидаторы аварий также имеют право на особую заботу и защиту своих прав со стороны государства, что отражено в комплексе нормативных правовых актов: Федеральный закон «О ветеранах»<sup>89</sup>, Указ Президента РФ «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов»<sup>90</sup> и др.

Региональный законодатель также устанавливает систему мер защиты и гарантий для социально незащищенной категории граждан. Так, на территории Самарской области действует ряд законов, направленных на защиту и поддержку рассматриваемой категории граждан: «О социальной помощи в Самарской области»<sup>91</sup>, «О государственной поддержке граждан, имеющих детей»<sup>92</sup>, «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>93</sup>, «О предоставлении гражданским служащим Самарской области социальных выплат на строительство или приобретение жилого помещения»<sup>94</sup>, «О мерах социальной поддержки по

---

<sup>87</sup> Федеральный закон от 25.10.2002 г. № 125-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.

<sup>88</sup> Федеральный закон от 17.07.2011 г. № 211-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4559.

<sup>89</sup> Федеральный закон от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О ветеранах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168

<sup>90</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2008 г. № 714 (ред. от 09.01.2010) «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2116.

<sup>91</sup> Закон Самарской области от 06.05.2000 г. № 16-ГД (ред. от 15.03.2018) «О социальной помощи в Самарской области» // Волжская коммуна. 2000. 24 мая. № 78-79.

<sup>92</sup> Закон Самарской области от 16.07.2004 г. № 122-ГД (ред. от 12.03.2018) «О государственной поддержке граждан, имеющих детей» // Волжская коммуна. 2004. 22 июля. № 133.

<sup>93</sup> Закон Самарской области от 07.07.2005 г. № 152-ГД (ред. от 12.03.2018) «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Волжская коммуна. 2005. 8 июля. № 125.

<sup>94</sup> Закон Самарской области от 14.04.2006 г. № 30-ГД (ред. от 15.03.2018) «О предоставлении гражданским служащим Самарской области социальных выплат на строительство или приобретение жилого помещения» // Волжская коммуна. 2006. 15 апреля. № 66 (25619)..

оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и поселках городского типа на территории Самарской области»<sup>95</sup> и др.

Проведенный анализ нормативно-правового регулирования позволил выделить следующие виды граждан социально незащищенных:

- 1) граждане в силу возраста (несовершеннолетние, молодежь, пожилые);
- 2) граждане по состоянию здоровья (инвалиды, дети-инвалиды);
- 3) малоимущие (граждане с низким уровнем заработной платы);
- 4) многодетные семьи, одиноко проживающие пожилые люди и граждане с ограниченными возможностями здоровья;
- 5) граждане, находящиеся в сложной жизненной ситуации (стихийные бедствия, безработные, без определенного места жительства, беженцы, мигранты);
- 6) граждане, удаленно проживающие от центра (жители периферийных территорий, Крайнего Севера и приравненных к ним местностей);
- 7) граждане, имеющие особые заслуги перед государством (ветераны Великой Отечественной войны и лица, приравненные к ним, ветераны боевых действий локальных войн, ликвидаторы аварий).

В отношении данных социально незащищенных лиц в Российской Федерации создана правовая база для обеспечения и защиты их прав и законных интересов. Однако реализация правовых предписаний далеко не всегда оказывается точной и своевременной. Проведение масштабных мероприятий по реализации положений действующего законодательства, обновление законодательной базы потребовали от прокуроров активизации надзора за соблюдением прав граждан, нуждающихся в их защите. В целом состояние законности в сфере реализации прав социально незащищенных будет рассмотрено в следующей части настоящей магистерской диссертации.

---

<sup>95</sup> Закон Самарской области от 11.03.2005 г. № 87-ГД (ред. от 12.03.2018) «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и поселках городского типа на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 12 марта. № 44.

### **1.3. Состояние законности и функции прокуратуры в сфере реализации прав социально незащищенных категорий граждан**

В предыдущей части исследования было установлено, что социально незащищенные граждане является собирательной категорией, включающей в свой состав группы населения, которые в силу каких-либо причин и обстоятельств не в состоянии обеспечить себя, своих детей и семьи достойным уровнем материального благосостояния. Ввиду многочисленности данной группы граждан и большого объема нормативно-правовых актов, регулирующих данную область общественных отношений, основное внимание будет уделено инвалидам как объекту правовой защиты органами прокуратуры. Более того, если обратиться к официальным данным Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов Российской Федерации, то обобщение состояния законности и практики прокурорской деятельности в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан, проводится только относительно инвалидов.

Анализ показателя общей численности инвалидов в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2017 года составляет 12 259 тыс. человек. Если данный показатель сравнить с предыдущими годами, то можно увидеть заметную тенденцию к снижению данного показателя. Так, на 1 января 2011 года в Российской Федерации насчитывалось 13 209 тыс. инвалидов, в 2012 г. – 13 189 тыс., 2013 г. – 13 082 тыс., 2014 г. - 12 946 тыс., 2015 г. – 19 924 тыс., 2016 г. – 12751 тыс. инвалидов<sup>96</sup>.

Однако такое снижение обуславливается не тем, что инвалидов как таковых становится меньше, а усложнением процедур признания лица инвалидом и введением в практику новых критериев признания инвалидности, не позволяющих наделять статусом инвалида значительное число больных

---

<sup>96</sup> Общая численность инвалидов по группам инвалидности (на 1 января года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 28.02.2018 г.).

нетрудоспособных граждан, ранее имевших группу инвалидности, в целях экономии бюджетных средств на социальную сферу<sup>97</sup>.

Прежде следует рассмотреть состояние законности реализации конституционных прав инвалидов через призму результатов прокурорско-надзорных мероприятий в сферах охраны здоровья и медицинской помощи, образования, труда и занятости, социальной защиты и социального обеспечения, доступной инфраструктуры.

Надзорные проверки указывают на наличие правовых и организационных проблем на начальном этапе жизни человека с инвалидностью – реализации процедуры признания лица инвалидом. Институт признания лица инвалидом, подвергавшийся критике со стороны самих инвалидов, зачастую основывается на субъективных оценочных категориях специалистов в области медицины. Тормозом в реализации прав больных людей на объективную оценку их состояния здоровья выступает то обстоятельство, что в ряде структурных подразделений бюро медико социально экспертизы (далее – МЭС) не имеется необходимого диагностического оборудования, в результате значительное число инвалидов не застрахованы от субъективных оценок и ошибок.

Так, в нарушение приказа Минтруда России «Об утверждении нормативов оснащения учреждений главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации специальным диагностическим оборудованием»<sup>98</sup> далеко не все главные бюро МСЭ по субъектам Российской Федерации обеспечены специальным диагностическим оборудованием, что негативно отражается на оценках состояния здоровья граждан, обратившихся в учреждения МСЭ.

Зачастую инвалиды, особенно пожилые, одинокие, физически не имеют возможности пройти необходимых врачей, а равно попасть в бюро МСЭ. Данный фактор является одной из причин снижения количества лиц,

---

<sup>97</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 41.

<sup>98</sup> Приказ Минтруда России от 03.07.2013 г. № 291н (ред. от 04.07.2016) «Об утверждении нормативов оснащения учреждений главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации специальным диагностическим оборудованием» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.08.2013 г. № 29841) // Российская газета. 2013. 27 сентября. № 217.

признанных инвалидами в установленном законодательством порядке. Иными словами, одной из причин необращения инвалидов в медорганизации относят невозможность инвалидов добраться до такой организации без посторонней помощи<sup>99</sup>.

Данные статистики, результаты прокурорско-надзорной практики указывают на нарушения прав инвалидов практически в каждом из регионов в сфере охраны здоровья и медицинской помощи, несовместимые с основными принципами охраны здоровья, закрепленными в ст. 41 Конституции РФ, ст. 4 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ».

На массовые нарушения, выражающиеся в не предоставлении, несвоевременном предоставлении медицинской помощи, не предоставлении жизненно важных лекарственных средств инвалидам и иным гражданам, страдающим заболеваниями (путем уклонения от выдачи льготных рецептов, необоснованного уменьшения количества выдаваемых лекарственных средств) прокурорами применяются меры реагирования.

Так, прокуратурой Республики Башкортостан был установлен факт непредоставления с 2011 г. состоящему на учете в Республиканском клиническом онкологическом диспансере Минздрава Республики Башкортостан (далее – РКОД Минздрава РБ) инвалиду 2 группы А., 1957 г.р., страдающему раком желудка III стадии, лекарственного препарата «Гливек» (МНН «Иматиниб»). Больной 5 лет приобретал лекарство за собственные средства. В 2013-2015 г. А. обращался в больницу по месту жительства в г. Нефтекамск и РКОД Минздрава РБ в связи с ухудшением состояния и появлением метастаз в печени. В 2014 г. обследования онколога, химиотерапевта в названных учреждениях подтвердили необходимость приема препарата «Гливек». За все время болезни с 2011 г., несмотря на рекомендации врачей и прогрессирование болезни, гр-н А. ни разу не был обеспечен

---

<sup>99</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 43.

жизненно необходимым препаратом «Гливек». Обеспечение его лекарством запланировано только на 1 квартал 2016 г.<sup>100</sup>

К причинам таких нарушений можно отнести не только недостаточность финансирования расходов из бюджетов, но и несвоевременное формирование потребностей в препаратах со стороны уполномоченных медицинских организаций. При формировании заявок в ряде случаев учреждения здравоохранения не учитывают потребности всех инвалидов в лекарственных средствах.

Крайне сложной остается ситуация с медицинским и лекарственным обеспечением инвалидов, проживающих на периферийных территориях. Зачастую ввиду отсутствия в отдаленных поселениях аптечных пунктов лекарственное обеспечение инвалидов, проживающих в сельской местности, осуществляется через фельдшерско-акушерские пункты, в ряде поселений не функционируют и фельдшерско-акушерские пункты, следовательно, ни медицинская помощь, ни лекарственное обеспечение должным образом не осуществляются.

Прокуроры применяют меры прокурорского реагирования на нарушения законодательства о социальном обслуживании, выразившиеся в неисполнении индивидуальной программы реабилитации инвалидов: неисполнении мероприятий социальной реабилитации (социально-средовой, социально-педагогической, социокультурной реабилитации, социально-бытовой адаптации), обязывая выполнять указанные мероприятия в судебном порядке.

Так, в результате проведенной прокуратурой Большечерниговского района Самарской области проверки соблюдения исполнения требований законодательства о социальной защите инвалидов, прокуратурой были выявлены нарушения указанного законодательства ответчиками, а именно: инвалид Л.Н.А. ненадлежащим образом обеспечена тканевой простыней - 1 штука, креслом-стулом с санитарным оснащением - 1 шт., веревочной опорой в

---

<sup>100</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 44-45.

кровать - 1 штука, одноразовыми простынями - 213 штук, подушками взрослыми, размер большой - 341 штука, чем нарушены ее права.

Ссылаясь на указанные обстоятельства, прокурор просил суд возложить на Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области обязанность организовать обеспечение инвалида Л.Н.А. техническими средствами реабилитации.

Принимая во внимание, что Министерством социально-демографической и семейной политики Самарской области инвалид Л.Н.А., не обеспечена за 2014 год техническими средствами реабилитации, то есть в объеме, предусмотренном индивидуальной программой реабилитации, суд первой инстанции обоснованно удовлетворил иски требования прокурора.

Доводы апелляционной жалобы о том, что осуществить выдачу инвалидам нереализованного остатка подушек за 2014 года за счет средств федерального бюджета, выделенных Самарской области на 2015 год, не представляется возможным из-за отсутствия законных оснований, в связи с тем, в условиях недостаточного объема денежных средств из федерального бюджета обеспечить Л.Н.А. техническими средствами реабилитации не представляется возможным, не был принят во внимание, поскольку отсутствие финансирования не является основанием для отказа в удовлетворении заявленных исковых требований. Кроме того, довод жалобы о том, что в решении необходимо определить очередность обеспечения техническими средствами реабилитации, также был принят во внимание, поскольку необходимость обеспечения техническими средствами реабилитации установлена программой реабилитации инвалида и не может быть поставлена в зависимость от даты направления заявления об обеспечении такими средствами<sup>101</sup>.

Особую тревогу вызывает игнорирование прав больных с ментальными нарушениями, пребывающих в психоневрологических интернатах, так как указанные граждане не сознают характер своих действий и зачастую не

---

<sup>101</sup> Апелляционное определение Самарского областного суда от 31.03.2015 г. по делу № 33-3338/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 27.02.2018 г.).

способны критически оценить нарушения своих прав, а потому являются жертвами со стороны недобросовестных лиц, в том числе работников социальной сферы. При проверках названных учреждений прокурорами обращается внимание на соблюдение имущественных прав подопечных.

Недвижимость психически больных инвалидов и денежные средства представляют особый интерес для мошенников. Не случайно жертвами рейдерских захватов квартир становятся в ряде случаев именно психически больные граждане, нуждающиеся в усиленной защите со стороны государства. В этой связи органы прокуратуры применяют надзорные средства в целях восстановления прав таких лиц и привлечения виновных к установленной законом ответственности.

Нередки нарушения, выражающиеся в несвоевременном переводе из детских домов воспитанников, достигших 18-летнего возраста, в учреждения системы социальной защиты для взрослого населения. Однако совместное проживание лиц, достигших 18-летнего возраста, и детей в учреждениях социальной защиты не представляется возможным, поскольку целями деятельности детских домов-интернатов является предоставление социальных услуг детям определенной категории, а также создание условий проживания и жизнедеятельности, соответствующих их возрасту и состоянию здоровья<sup>102</sup>.

Охватываются прокурорскими проверками и вопросы реализации прав инвалидов в сфере труда и занятости. Распространенный характер носят нарушения, связанные с несоблюдением работодателями трудовых прав инвалидов: установление инвалидам 4-дневной рабочей недели продолжительностью 40 часов вместо 35, отпуска сроком 28 календарных дней вместо 30, привлечение к работе в ночное время. Работодателями зачастую не принимаются локальные правовые акты о выделении рабочего места в счет квоты для трудоустройства инвалидов, и, соответственно, не выделяются

---

<sup>102</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 49.

рабочие места для инвалидов, ненадлежащим образом предоставляются (либо не предоставляются сведения в органы занятости).

Прокурорскими проверками вскрыты преступные схемы, позволяющие использовать предусмотренные законодательством механизмы социальной поддержки инвалидов для незаконного обогащения, в связи с чем следственными органами возбуждены уголовные дела по фактам неправого получения и использования субсидий на создание рабочих мест для инвалидов.

Образование в настоящее время в России дети с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ) получают в общеобразовательных организациях, обучаясь по адаптированным общеобразовательным программам: в отдельных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным общеобразовательным программам, в отдельных классах при общеобразовательных организациях; в инклюзивных классах таких организаций.

Однако мероприятия по формированию и функционированию сети общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, в регионах реализуются крайне недостаточно по ряду причин, в их числе ввиду недостатка бюджетных средств, ввиду финансовых нарушений при использовании указанных средств руководителями образовательных организаций. Тормозом в развитии инклюзивного образования в России выступают также психолого-этические аспекты, связанные с неприятием здоровыми детьми и их родителями детей с ОВЗ в своих коллективах.

Как указывают результаты прокурорских проверок, распространенный характер носят нарушения прав детей-инвалидов на общедоступное и бесплатное образование, имеют место факты длительного непредоставления детям-инвалидам образовательных услуг, переполненности групп компенсирующей направленности, факты взимания с родителей платы за присмотр и уход за детьми с ОВЗ.

Не способствует своевременной и эффективной коррекции недостатков в психофизическом развитии детей-инвалидов переуплотненность групп компенсирующей направленности.

Глобальной проблемой инклюзивного образования на сегодняшний момент становится отсутствие узких специалистов, имеющих соответствующую квалификацию для работы с «особыми» детьми, тьюторов, учителей дефектологов, учителей ресурсных классов.

В соответствии со ст. 15 ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» органы власти и организации независимо от организационно-правовых форм в целях обеспечения инвалидам равных возможностей и социальной интеграции в общество должны создавать условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур. Однако практически каждый из регионов России до настоящего времени не сформировал доступную среду для инвалидов.

Как показывает практика, нарушения, связанные с созданием для инвалидов безбарьерной среды, распространены в медицинских, образовательных учреждениях, аптеках, в многофункциональных центрах, отделениях ЗАГС, учреждениях МСЭ, посещаемых, как правило, инвалидами.

Таким образом, нарушения, связанные с реализацией прав социально незащищенных категорий граждан в целом и инвалидов, в частности, в различных сферах общественных отношений, носят повсеместный характер. Социально незащищенная категория граждан, являясь наиболее социально уязвимой, является приоритетным объектом правозащиты, нуждающейся в особой поддержке и внимании при осуществлении различных функций органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы в целях обеспечения их конституционных прав и действительной интеграции в общество. И именно органы прокуратуры выступают гарантом прав и свобод исследуемой категории лиц. По словам, М.В. Баглая, «каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить,

гарантии в сущности, и есть обязанности, применительно к конституционным правам и свободам это обязанность государства»<sup>103</sup>.

Прокуратура Российской Федерации в иерархии государственных органов занимает важнейшее место и играет первостепенную роль в охране, защите законности и обеспечении правопорядка в государстве. На сегодняшний день правовое положение прокуратуры имеет особо значение, так как данный орган выступает гарантом в защите прав и интересов граждан, государства, общества.

Несмотря на то, что по сути органы прокуратуры относятся к органам государственной власти, они не относятся ни к законодательной, ни исполнительной, ни к судебной ветви власти, и занимают обособленное положение в системе разделения властей. Вместе с тем в Конституции РФ прокуратура находится в главе 7 под названием «Судебная власть и прокуратура». При этом стоит отметить, что органы прокуратуры выполняют не карательную функцию, а функцию защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Свою деятельность по защите прав и законных интересов социально незащищенных категорий граждан органы прокуратуры осуществляют посредством реализации своих функций вне уголовно-правовой сферы.

Функции прокуратуры определяют как «такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий»<sup>104</sup>. Данные функции возлагаются на прокуратуру только законом<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. М.: НОРМА: М., 2009. С. 305.

<sup>104</sup> Российский прокурорский надзор: учебник для ВУЗов под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА: М., 2001. С. 59.

<sup>105</sup> Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 99.

Исходя из содержания ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ о прокуратуре)<sup>106</sup> в сфере защиты прав социально незащищенных граждан, прокуратура осуществляет следующие функции: надзор за исполнением законов о защите прав социально незащищенных категорий граждан; участие в правотворческой деятельности с целью совершенствования правовых механизмов реализации прав социально-незащищенных категорий граждан; участие в рассмотрении дел судами с целью защиты прав граждан, относящихся к категории социально незащищенных, т.е. которые самостоятельно не могут защищать свои права и законные интересы.

Ключевой функцией прокуратуры является прокурорский надзор, который осуществляется с целью обеспечения законности и выявления, устранения, предупреждения нарушений закона. По словам А.В. Паламарчук, основная задача прокурорского надзора и деятельности органов прокуратуры заключается в защите законных интересов и прав граждан<sup>107</sup>.

Развернутое определение прокурорского надзора дано Конституционным Судом РФ в постановлении от 17.02.2015 № 2-П<sup>108</sup>. Согласно данному Постановлению, в рамках осуществления надзорной функции прокуратуры, как самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства, обеспечивается неукоснительное соблюдение Конституции РФ и действующих на территории РФ законов посредством своевременного и оперативного реагирования органов прокуратуры на ставшие известными факты нарушения субъектами права законов различной отраслевой принадлежности.

Прокурорский надзор за исполнение законом в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан является одним из направлений надзора за исполнением законов.

---

<sup>106</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>107</sup> Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 19.

<sup>108</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 ст. 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

Кроме того, теоретики прокурорско-надзорного права предлагают к функциям прокуратуры относить возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в отношении должностных и юридических лиц, нарушающих права социально незащищенных категорий граждан<sup>109</sup>.

Согласно ст. 9.1 ФЗ о прокуратуре, прокурор проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Иными словами, применительно к теме настоящего исследования, одной из функций прокуратуры является проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы прав и законных интересов социально незащищенной категории граждан<sup>110</sup>.

Кроме названных функций, в доктрине предлагают в сфере защиты прав социально незащищенных граждан выделять «предупредительную» функцию прокуратуры, которая заключается в правовом просвещении и пропаганде<sup>111</sup>.

В настоящее время предупредительная функция прокуратуры была обозначена 18 апреля 2018 г. в Докладе Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайка, который озвучил возникшую проблему склонения несовершеннолетних к суициду, попытки совершения которого были зарегистрированы в некоторых субъекта Федерации (Удмуртской Республике, Краснодарском, Красноярском краях, Архангельской, Воронежской областях и других регионах). По искам прокуроров запрещался доступ к сайтам, пропагандирующим употребление наркотиков, насилие и иные незаконные действия. Отсутствие у прокуратуры необходимых дополнительных механизмов по защите несовершеннолетних от вредоносного контента в Интернете, ставит вопрос о разработке такового<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52-56. Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 67-73.

<sup>110</sup> Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / Под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Проспект: М., 2015. Т. 2.

<sup>111</sup> Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений: методическое пособие / Под ред. А.И. Алексеева. М., 2004. С. 6.

<sup>112</sup> См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 18 апреля 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/search/tags> (дата обращения: 23.04.2018 г.).

Проведенный в первой главе магистерской диссертации теоретико-правовой анализ защиты прав социально незащищенных категорий граждан, позволяет сделать следующие выводы.

1. Под социально незащищенной категорией граждан, как объекта защиты органами прокуратуры, следует понимать физических лиц, а именно граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации и обладающие правом на социальную защиту в силу обстоятельств, указанных в законе (возраст, состояние здоровья, состав семьи, потеря работы, низкий уровень заработной платы, ухудшение условий жизни в виду форс-мажорных обстоятельств и др.), но не имеющие возможности самостоятельно защищать свои законные права и интересы.

2. В отношении социально незащищенных лиц в Российской Федерации создана правовая база для обеспечения и защиты их прав и законных интересов. Однако реализация правовых предписаний далеко не всегда оказывается точной и своевременной. Проведение масштабных мероприятий по реализации положений действующего законодательства, обновление законодательной базы потребовали от прокуроров активизации надзора за соблюдением прав граждан, нуждающихся в их защите.

3. В сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан, прокурор осуществляет следующие функции: надзор за исполнением законов о защите прав социально незащищенных категорий граждан; участие в правотворческой деятельности с целью совершенствования правовых механизмов реализации прав социально-незащищенных категорий граждан; участие в рассмотрении дел судами с целью защиты прав граждан, относящихся к категории социально незащищенных, т.е. которые самостоятельно не могут защищать свои права и законные интересы; предупредительную функцию, т.е. осуществляет правовое просвещение, пропаганду и защиту от вредоносной информации.

## **ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН**

### **2.1. Прокурорский надзор за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан**

Ключевой функцией прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан является прокурорский надзор за соблюдением прав этих лиц.

Целью прокурорского надзора в данном случае является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод социально незащищенной категории граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Это приводит к выводу, что цель прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенных лиц – обеспечение и защита их прав, в том числе путем восстановления нарушенных прав. Меры прокурорского реагирования в случае нарушения установленных законом прав социально незащищенной категории граждан должны быть направлены на устранение допущенных нарушений.

К задачам прокурорского надзора в сфере обеспечения прав социально незащищенной категории граждан стоит отнести:

- обеспечение законности нормативных правовых актов, принимаемых в сфере защиты прав социально незащищенной категории граждан, оперативно реагируя на вносимые изменения в федеральное законодательство;
- усиление надзора за соблюдением прав социально незащищенной категории граждан;
- установление действенного надзора за законностью расходования и целевым использованием бюджетных средств, направленных на социальную поддержку социально незащищенной категории граждан;

- принятие исчерпывающего комплекса мер прокурорского реагирования, по результатам проводимых проверок в сфере защиты прав социально незащищенной категории граждан;

- обеспечение системного надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения прав социально незащищенной категории граждан, пресечение нарушений законодательства в исследуемой сфере общественных отношений;

- продолжение прокурорского надзора за соблюдением государственными и муниципальными органами, а также организациями законных прав социально незащищенных;

- оперативное опротестование незаконных нормативных правовых актов, создающие барьеры и препятствия в сфере реализации прав социально незащищенной категории граждан;

- обеспечение законности, обоснованности и эффективности проводимых проверок в отношении органов, обеспечивающих социальную защиту социально уязвимой категории граждан<sup>113</sup>.

В сфере обеспечения прав социально незащищенной категории граждан предметом деятельности органов прокуратуры является защита их прав и охраняемых законных интересов в различных сферах общественной жизни, в частности, в сфере социального, медицинского и пенсионного обеспечения, в сфере образования, трудовых и жилищных прав, права на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры, транспорта и других прав.

Основной формой выявления нарушений закона, прав и свобод социально незащищенной категории граждан, является проведение прокурорской проверки по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (абз. 2 п. 1 ст. 22 ФЗ о прокуратуре), которая представляет собой «формально определенное сочетание мероприятий и действий, проводимых органами прокуратуры Российской Федерации в рамках своей компетенции в отношении

---

<sup>113</sup> Паламарчук А. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. М.: Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 56-58.

поднадзорных субъектов с целью оценки соответствия действий (бездействий) и результатов последних установленным законом требованиям (надзорный процесс), и одновременно общий итог произведенных прокурорами мероприятий и действий (юридический результат надзорного процесса)»<sup>114</sup>.

При подготовке к проведению проверки прокурор должен изучить федеральное и региональное законодательство и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, направленные на защиту прав социально незащищенной категории граждан, на предмет их соответствия федеральному и региональному законодательству, проанализировать источники информации о состоянии законности в этой сфере за определенный период, в том числе: поступившие в прокуратуру жалобы и обращения граждан, должностных лиц, представителей юридических лиц, информацию правоохранительных органов по этому вопросу; судебную практику по делам о нарушениях прав и свобод социально незащищенной категории граждан; статистическую отчетность, аналитические справки органов, осуществляющих деятельность в сфере защиты прав социально незащищенной категории граждан; сообщения СМИ о фактах нарушения закона или злоупотреблений со стороны работников таких органов, учреждений, занимающихся вопросами защиты социально незащищенной категории граждан<sup>115</sup>.

Поверку следует проводить в органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления, уполномоченных в сфере защиты прав инвалидов, образования, в учреждениях социальной защиты, здравоохранения, бюро МСЭ, образовательных организациях.

Проверка, как правило, начинается с установления полноты и законности реализации органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления полномочий по правовому регулированию обеспечения и защиты прав социально незащищенной категории граждан, своевременности издания ими подзаконных нормативных правовых актов,

---

<sup>114</sup> Обуховский И.Н., Шнякина Т.С. Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве // Военное право. 2017. № 3 (43). С. 130.

<sup>115</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 54.

касающихся вопросов финансирования расходов, связанных с предоставлением льгот, а также соответствия этих актов федеральному и региональному законодательству.

В ходе надзорных мероприятий особое внимание уделять объему и срокам фактического исполнения мероприятий, заложенных в целевых программах социальной поддержки социально незащищенной категории граждан, правовой механизм реализации которых и контроля за их исполнением зачастую на местах не разрабатывается, что сводит к минимуму проводимые в рамках программ мероприятия, либо итоги их реализации не учитываются, не контролируются и не оцениваются как результат программы.

Особую значимость при реализации государством политики по защите социально незащищенной категории граждан имеет соблюдение прав инвалидов на охрану здоровья и медицинскую помощь.

При проведении проверок прокурорам следует руководствоваться федеральным и региональным законодательством и Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, которая ежегодно утверждается Правительством РФ<sup>116</sup>.

Прокуроры проводят соответствующие проверки в учреждениях здравоохранения, в ходе которых обращается внимание на законность, качество и полноту медицинских услуг, оказываемых социально незащищенным категориям граждан, и прежде всего инвалидам и детям-инвалидам. Проверяется соблюдение прав инвалидов при оказании им психиатрической помощи; выявляются факты некачественного (неквалифицированного) оказания медицинской помощи, повлекшие причинение вреда здоровью и установление в связи с этим инвалидности (ст. 11, 13 ФЗ о социальной защите инвалидов). Прокуроры устанавливают созданы ли специальные условия для обеспечения доступности и качества медицинской помощи инвалидам посредством оснащения медицинских организаций оборудованием для

---

<sup>116</sup> Постановление Правительства РФ от 08.12.2017 г. № 1492 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 51. Ст. 7806.

оказания медицинской помощи с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями здоровья (ст. 10 ФЗ об охране здоровья). Проверяются исполнение требований ФЗ о социальной защите инвалидов (ст. 8) при организации и проведении МСЭ: выполнены ли условия признания гражданина инвалидом; имели ли место факты необоснованного отказа в признании инвалидом<sup>117</sup>; соблюдены ли порядки направления гражданина на МСЭ; ее проведения; переосвидетельствования; обжалования решений бюро, главного бюро, Федерального бюро.

В ходе проверок бюро МСЭ прокуроры привлекают специалистов территориальных органов Росздравнадзора, которые правомочны осуществлять государственный контроль соблюдения порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований.

Использование помощи специалистов является важным условием повышения результативности проверок исполнения законов. Прокурор в соответствии со ст. 22 ФЗ о прокуратуре вправе требовать от поднадзорных органов выделения необходимых ему специалистов<sup>118</sup>.

В ходе надзорной проверки необходимо оценить: соблюдение требований законодательства при разработке и реализации индивидуальных программ реабилитации инвалидов; своевременность разработки специалистами МСЭ индивидуальных программ реабилитации инвалидов; соответствующих федеральной базовой программе реабилитации объемов бесплатно предоставляемых инвалидам реабилитационных мероприятий индивидуальной программы реабилитации.

При проведении проверки обеспеченности инвалидов санаторно-курортными путевками прокуроры должны располагать информацией о количестве лиц, состоящих на учете в учреждениях социальной поддержки на поднадзорной территории в качестве нуждающихся в санаторно-курортном

---

<sup>117</sup> Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», Приказ Минтруда России от 29.01.2014 г. № 59н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы».

<sup>118</sup> Проверка прокурором исполнения законов: пособие / Н.В. Субанова и др.; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 34.

лечении, выяснять, предоставляются ли инвалидам путевки на такое лечение, а также путевки для сопровождающего лиц, соблюдается ли длительность санаторно-курортного лечения, обеспечен ли бесплатный проезд к месту лечения и обратно.

При проведении проверок исполнения законов о реализации прав на образование прокурор устанавливает:

- имеются ли в районе, городе специализированные образовательные организации для детей-инвалидов. Располагают ли органы местного самоуправления информацией о детях-инвалидах, подлежащих обучению, количестве детей, не охваченных образованием;

- соблюдается ли принцип бесплатности получения инвалидами дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и среднего профессионального образования, а также бесплатного высшего образования со стороны органов, осуществляющих управление в сфере образования, здравоохранения, образовательных организаций органов социальной защиты населения (ст. 19 ФЗ о социальной защите инвалидов);

- выполняются ли требования ФЗ об образовании о приоритетном приеме на обучение за счет бюджетных ассигнований детей-инвалидов в пределах установленной квоты (ст. 71), создаются ли условия для медицинского обслуживания студентов, а также беспрепятственный доступ к учреждениям образования маломобильных групп населения (ст. 79 ФЗ об образовании, ст. 9.13 КоАП РФ).<sup>119</sup>

Выяснению подлежат вопросы организации органами государственной власти субъектов РФ психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, создания условий для развития таких детей и их социальной адаптации (ст. 8 ФЗ об образовании). С этой целью в ходе проверки образовательных учреждений следует обращать внимание на наличие

---

<sup>119</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 59.

специальных приспособлений, облегчающих доступ к ним маломобильных групп населения, на нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства и т.д.

Предметом прокурорского надзора являются также вопросы исполнения законодательства о социальном обслуживании. Прокурор при проверке ориентируется на выполнение поставщиками социальных услуг таких обязанностей как: предоставление социальных услуг в соответствии с индивидуальной программой реабилитации и условиями договоров, заключенных с получателями социальных услуг; предоставление бесплатно в доступной форме получателям социальных услуг информации об их правах и обязанностях, о видах социальных услуг, сроках, порядке и об условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги либо о возможности получать их бесплатно; использование информации о получателях социальных услуг в соответствии с установленными законодательством требованиями о защите персональных данных; предоставление срочных социальных услуг и осуществление социального сопровождения; обеспечение получателям социальных услуг содействия в прохождении МСЭ; обеспечение получателям социальных услуг возможности свободного посещения их законными представителями, адвокатами, нотариусами, представителями общественных и (или) иных организаций, священнослужителями, а также родственниками и другими лицами в дневное и вечернее время и др. (ст. 9 ФЗ об основах социального обслуживания).

Если прокурор установит, что условия пребывания инвалидов в учреждениях социальной защиты небезопасны и некомфортабельны, угрожают их жизни и здоровью, то в каждом случае дает правовую оценку деятельности органов власти, руководства учреждений при осуществлении ими финансирования, содержания, строительства и ремонта зданий данных учреждений, а также расходовании выделенных бюджетных средств.

Особое внимание и заботу прокурора составляет такой контингент лиц, пребывающих в стационарных учреждениях, как лица, страдающие

психическими расстройствами, нуждающиеся в повышенной правовой защите и контроле со стороны государственных органов и общественных организаций. Поэтому целесообразно на постоянной основе осуществлять надзорные мероприятия, ежедневно проверяя в специальных стационарах условия содержания больных, а при получении сведений (жалоб) о нарушении их прав – проверку проводить безотлагательно; осуществлять надзорные мероприятия, практикуя проведение проверок содержания больных в вечернее и ночное время, а также в выходные и праздничные дни<sup>120</sup>.

При проверках необходимо обращать внимание на соблюдение запрета помещать детей-инвалидов, не страдающих психическими расстройствами, в стационарные организации социального обслуживания, предназначенные для детей-инвалидов, страдающих психическими расстройствами, и наоборот (ст. 12 ФЗ об основах социального обслуживания).

Направлением надзорных мероприятий является проверка соблюдения права инвалидов на пенсионное обеспечение в органах Пенсионного фонда Российской Федерации (ст.ст. 11, 18, 22, 23, 25 ФЗ о государственном пенсионном обеспечении). Особое внимание необходимо уделить соблюдению срока назначения пенсии, ее индексации, соответствию ее размера требованиям закона.

Одним из направлений государственной политики является обеспечение жильем социально незащищенных категорий граждан. Выяснению подлежат вопросы соблюдения порядка постановки на учет и обеспечения их жилыми помещениями. Эти вопросы регулируются федеральным и региональным законодательством.

Широко распространена и эффективно применяется практика применения прокурорами мер судебной защиты жилищных прав.

Неблагополучное состояние законности в сфере соблюдения трудовых прав социально незащищенной категории граждан требует от прокурора,

---

<sup>120</sup> Игонина Н.А. Реализация конституционных прав социально уязвимых категорий граждан в Российской Федерации. Вступительный доклад // Сборник материалов круглого стола (22.04.2016 г. Москва): «Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан». Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 16.

проводящего проверку, установления фактов, указывающих на соблюдение работодателем и службами занятости требований законодательства об обеспечении занятости и труде инвалидов (ст. 20-24 ФЗ о социальной защите инвалидов, ст. 13 Закона о занятости населения); создании инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами их реабилитации; организации обучения инвалидов новым профессиям; количестве трудоустроенных инвалидов в счет квоты.

Прокуроры проверяют соблюдение трудовых прав граждан, воспитывающих детей-инвалидов на установление неполного рабочего времени (ст. 93 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ)<sup>121</sup>), о запрете допуска к работе в ночное время (ст. 96 ТК РФ), о запрете направления в служебные командировки, привлечения к сверхурочной работе, к работе в ночное время, работе в выходные и нерабочие праздничные дни (ст. 259 ТК РФ), на предоставление дополнительного отпуска без сохранения заработной платы (ст. 263 ТК РФ).

При проверках обеспечения занятости инвалидов, соблюдения условий их труда прокурору необходимо выяснять: устанавливаются ли в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов; стимулируется ли местными органами власти создание предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест, в том числе специальных, для трудоустройства инвалидов; организуется ли на поднадзорной территории обучение инвалидов новым профессиям; соблюдаются ли порядок и условия при регистрации и постановке на учет инвалидов в качестве безработных (случаи незаконных отказов, факты истребования документов, не предусмотренных действующим законодательством); резервируются ли рабочие места по профессиям, наиболее

---

<sup>121</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

подходящим для трудоустройства инвалидов (ст. 20 ФЗ о социальной защите инвалидов).

По всем перечисленным вопросам прокурору необходимо выяснить, принимались ли контролирующими органами должные меры по устранению выявленных недостатков и нарушений.

Актуальным и важным в настоящее время является проведение прокурором проверок относительно обеспечения беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры органами власти и организациями независимо от организационно-правовых форм. При выявлении нарушений прокурор рассматривает вопрос о возбуждении в отношении виновных лиц административных производств по ст. 9.13 КоАП РФ, вносит представления об устранении нарушений или в судебном порядке понуждает организации и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих услуги на указанных объектах, исполнять требования по обеспечению доступности для инвалидов.

Прокурорам следует иметь в виду, что обеспечение доступности инвалидов к объектам социальной инфраструктуры осуществляется не путем распространенного во многих организациях и учреждениях оборудования при входе в помещение кнопки вызова персонала, а комплексом мероприятий, предусмотренных Сводом правил СП 59.13330.2012 «СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения»<sup>122</sup>. В случае невозможности полного приспособления объекта для нужд маломобильных групп населения следует осуществлять проектирование в рамках «разумного приспособления» при согласовании задания на проектирование с территориальными органами социальной защиты населения соответствующего уровня и с учетом мнения общественных объединений инвалидов.

Нарушения законодательства о социальной защите инвалидов допускаются при осуществлении планировки и застройки населенных пунктов

---

<sup>122</sup> Приказ Минрегиона России от 27.12.2011 г. № 605 «Об утверждении свода правил «СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» (СП 59.13330.2012)» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

без учета их доступности для инвалидов. При проведении проверок исполнения градостроительного законодательства в части соблюдения прав инвалидов необходимо устанавливать, соблюдаются ли застройщиками жилых домов и объектов социальной инфраструктуры, иных зданий и сооружений требования проектной документации, которая должна содержать мероприятия по защите прав инвалидов; осуществляется ли уполномоченными органами и должностными лицами государственный строительный надзор по выявлению и устранению фактов нарушений (ст. 2, 48, 51 Градостроительного кодекса РФ<sup>123</sup>).

Прокурорам целесообразно периодически проводить обследование с привлечением специалистов зданий, занимаемых организациями, учреждениями, объектов жилого сектора, в том числе недавно введенных в эксплуатацию многоквартирных домов, на предмет доступности для инвалидов в соответствии с требованиями проектной документации, а при выявлении нарушений принимать меры реагирования к застройщикам или управляющим компаниям. В качестве специалистов могут выступать представители общественных организаций инвалидов.

При проверках автотранспортных предприятий, расположенных на поднадзорной территории, необходимо выяснять, приспособлены ли состоящие на балансе транспортные средства для нужд инвалидов; имеются ли специальные устройства для их доступа; включает ли конкурсная документация по отбору перевозчиков требования об оборудовании транспортных средств специальными устройствами для перевозки пассажиров с ограниченными возможностями (ст. 15 ФЗ о социальной защите инвалидов). При выявлении такого рода нарушений следует рассматривать вопрос о возбуждении в отношении виновных лиц административных производств.

Важным направлением надзорной деятельности прокурора является обеспечение доступности информации для инвалидов, в связи с чем

---

<sup>123</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

необходимо проверить, принимаются ли меры к обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации (ст. 14 ФЗ о социальной защите инвалидов). В этих целях проводятся проверки в библиотеках, располагающихся на поднадзорной территории, на предмет наличия периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для инвалидов, в том числе издаваемой рельефно-точечным шрифтом Брайля. При отсутствии указанной литературы необходимо вносить представления об устранении нарушений законодательства, а в случае непринятия мер по устранению указанных нарушений предъявлять иски о понуждении к исполнению обязательств.

Можно привести следующий пример нарушения обеспечения доступности информации для инвалидов. Так, прокуратурой г. Тольятти по информации общественной организации инвалидов «Клио» был проверен городской Центр занятости населения. Установлено, что тактильная вывеска с режимом работы учреждения, предназначенная для установки на входе в здание, не используется, попросту находится в подсобном помещении центра, звуковой маяк также отключен. Нарушения прав инвалидов были устранены незамедлительно уже в ходе прокурорской проверки<sup>124</sup>.

Как показывает практика, наиболее действенной мерой восстановления нарушенных прав граждан с ограниченными возможностями является обращение прокурора в суд в их интересах с требованием о понуждении министерства социального развития региона исполнить соответствующие обязательства.

Проверка исполнения законов является важнейшим надзорным средством; она призвана способствовать улучшению состояния законности, повышать уровень исполнения законов. В ходе проверочных действий не только фиксируются выявленные недостатки, но и устанавливаются причины их возникновения, предлагаются пути эффективного устранения. Не менее

---

<sup>124</sup> Русских А.С. Опыт прокуратуры Самарской области по взаимодействию с институтами гражданского общества // Прокурор. 2017. № 4. С. 141.

важно при каждой проверке увидеть положительный опыт исполнения законов, проанализировать и поддержать его, а при необходимости в пределах компетенции помочь в распространении<sup>125</sup>.

## **2.2. Защита прав социально незащищенных категорий граждан прокурором в гражданском и административном процессе**

Прокурор в силу положений ст. 34 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ)<sup>126</sup> и ст. 37 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)<sup>127</sup> является лицом, участвующим в деле, который обладает правами и обязанностями, закрепленными в ст. 35 ГПК РФ и ст. 45 КАС РФ, нормативные положения которых полностью распространяются на прокуроров, за исключением права на заключение мирового соглашения (соглашения о примирении) и обязанности по уплате судебных расходов.

Современные сложности в понимании процессуального положения прокурора в гражданском и административном процессе по делам о защите прав социально незащищенных категорий граждан во многом связаны с все еще сохраняющимся отсутствием единства мнений по ключевым вопросам, существующим в прокурорском праве, а также в гражданском и административном судопроизводстве<sup>128</sup>. По мнению Т.Н. Масловой, отнесение прокурора к группе «лицо, участвующее в деле» обусловлено его юридической заинтересованностью в исходе дела, в котором он принимает участие, носящей

---

<sup>125</sup> Проверка прокурором исполнения законов: пособие // Н.В. Субанова и др.; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 12

<sup>126</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>127</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>128</sup> См.: Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 178–182; Насонов Ю.Г., Выскуб В.С. О недостатках правового регулирования участия прокурора в административном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 5. С. 60–66 и др.

государственно-правовой характер<sup>129</sup>. Согласно позиции А.А. Мельникова прокурор, предъявивший иск в защиту прав и интересов других лиц, занимает положение стороны – истца в процессе<sup>130</sup>. Иного взгляда придерживался Д.М. Чечот, который считает, что прокурор занимает положение представителя государства, осуществляющего надзор за законностью<sup>131</sup>.

В настоящее время все вышеизложенные позиции сохраняют в целом свою актуальность даже несмотря на то, что были высказаны в других временных условиях.

При участии в осуществлении правосудия по гражданским и административным делам о защите прав социально незащищенных категорий граждан основная задача прокурора состоит в обеспечении принятия законных и обоснованных судебных актов, соблюдения процессуально-правовых норм. Он должен способствовать осуществлению целей правосудия.

Защита прокурором в гражданском и административном процессе прав социально незащищенных категорий граждан представляется собой основанную на нормах материального и процессуального права деятельность прокурора, направленная на реализацию предоставленных ему законодательством полномочий по недопущению нарушения либо по восстановлению в полном объеме нарушенных прав и законных интересов социально незащищенных категорий граждан, реализуемая посредством обращения прокурора в суд с заявлением (иском, административным иском) или вступления его в процесс для дачи заключения по делу.

При этом средства и способы такой защиты весьма различны. К таковым относятся: исковое заявление (заявление), административное исковое заявление, форма и содержание которых регламентированы ст. 131 ГПК РФ и ст. 125 КАС РФ; заявление о самоотводах и об отводах (ст. 19 ГПК РФ, ст. 34 КАС РФ); заявление об увеличении или уменьшении размера исковых требований, изменении оснований или предмета иска либо об отказе от иска

---

<sup>129</sup> Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. С. 36, 38.

<sup>130</sup> Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969. С. 125–126.

<sup>131</sup> Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 125.

(ст. 39 ГПК РФ, ст. 46 КАС РФ); заявление о привлечении к участию в деле третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, заинтересованных лиц (ст. 43 ГПК РФ, ст. 47 КАС РФ); заявление о процессуальном правопреемстве (ст. 44 ГПК РФ, ст. 44 КАС РФ); заключение по результатам рассмотрения гражданского (административного) дела и по процессуальным вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства (ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ); ходатайство об истребовании доказательств (ст. 57 ГПК РФ, ст. 63 КАС РФ); заявление об обеспечении доказательств (ст. 65 ГПК РФ); объяснение по делу (ст. 68 ГПК РФ, ст. 68 КАС РФ); ходатайство о назначении экспертизы с перечнем вопросов эксперту (ст. 79 ГПК РФ, ст. 77 КАС); заявление о принятии мер по обеспечению иска, заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску (ст. 139 ГПК РФ, ст. 86 КАС РФ); заявление о восстановлении пропущенного процессуального срока (ст. 112 ГПК РФ, ст. 95 КАС РФ); ходатайство о привлечении специалиста (ст. 188 ГПК РФ, ст. 169 КАС РФ); представление о пересмотре судебного постановления (ст. 320, 376, 3911, 394 ГПК РФ, ст. 295, 318, 332, 346 КАС РФ); заявление об ускорении рассмотрения гражданского дела в связи с нарушением разумных сроков судопроизводства (ст. 61 ГПК РФ).

Все перечисленные средства строго регламентированы нормами ГПК РФ и КАС РФ.

Среди таких средств основными являются иск (заявление)<sup>132</sup>, административное исковое заявление и заключение прокурора (именно поэтому ниже по тексту эти средства наиболее подробно рассмотрены).

Возможность реализации прокурором вышеуказанных правовых средств зависит прежде всего от принятия судом искового заявления (административного иска) и возбуждения гражданского (административного) дела.

---

<sup>132</sup> Сахнова Т.В. Право на судебную защиту и процессуальный механизм его реализации; Право на судебную защиту и практические аспекты его реализации: Международная научно-практическая конференция, 14 - 15 августа 2006 г. Вильнюс, 2006. С. 443 – 444.

При подаче иска должны соблюдаться не только требования к его форме и содержанию, но и правила подведомственности и подсудности, а также процедура в зависимости от вида судопроизводства.

В настоящее время неверное определение вида судопроизводства, по понятной причине, влечет отказ в принятии административного иска (п. 1 ч. 1 ст. 28 КАС РФ, п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ).

Проблема определения вида судопроизводства осложнена отсутствием в законодательстве исчерпывающего перечня дел, относимых к публичным или частным, тем более, что значительный массив правоотношений имеет комплексный характер (сочетает в различной степени публично-частные и частно-публичные элементы, неотделимые друг от друга)<sup>133</sup>.

Разделяя взгляды о том, что правила определения вида судопроизводства должны быть прозрачны и понятны как для суда, так и для потенциальных истцов<sup>134</sup>, необходимым отметить, что неоправданная конкуренция процессуальных норм не способствует доступности правосудия для граждан и организаций<sup>135</sup>.

С началом действия КАС РФ наряду с проблемами в определении вида судопроизводства возникли сложности при предъявлении прокурорами взаимосвязанных требований, одно из которых возникает из публичных правоотношений, а второе – связано с защитой материального права. В частности, отсутствие в ГПК РФ и КАС РФ нормы, предусматривающей возможность совместного рассмотрения неразрывно связанных между собой требований, как публичного характера, так и искового, влечет отказ в принятии исков, в которых оспариваются незаконные решения лиц, осуществляющих публично-властные полномочия, касающиеся предоставления инвалидам социальных гарантий.

---

<sup>133</sup> Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 35, 37–47.

<sup>134</sup> Немцева В.Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 190-208.

<sup>135</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 (ред. от 14.12.2017) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 13.

Поскольку предмет и основание иска в таких случаях едины и неделимы, постольку совместное рассмотрение требований в гражданском судопроизводстве позволит более эффективно, в том числе с точки зрения процессуальной экономии обеспечить защиту нарушенных прав инвалидов. В этой связи необходимо дополнить КАС РФ нормой, отсылающей к рассмотрению нескольких связанных между собой требований, одно из которых возникает из публичных правоотношений, в порядке гражданского судопроизводства (по аналогии с ч. 4 ст. 22 ГПК РФ).

Дополнительные аргументы в пользу этого решения привносит Верховный Суд РФ, по мнению которого судебная защита гражданских прав, основанных на акте (действии) органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, а также судебная защита гражданских прав, нарушенных этим актом (действием или бездействием), осуществляется способами и в сроки, которые предусмотрены гражданским законодательством, а также в соответствии с процедурой, установленной процессуальным законом для разрешения споров о гражданских правах и обязанностях, независимо от того, как формулирует свои требования заявитель<sup>136</sup>.

Анализ практики позволяет выделить следующие наиболее распространенные иски прокуроров о защите прав социально незащищенных категорий граждан:

- иски, направленные на обеспечение доступной среды жизнедеятельности для инвалидов;
- иски об обеспечении жилыми помещениями;
- иски об обеспечении лекарственными препаратами, санаторно-курортным лечением;
- иски о предоставлении средств технической реабилитации;
- иски по восстановлению прав на труд и в сфере занятости;
- иски об обеспечении беспрепятственного доступа к информации.

---

<sup>136</sup> Определение Верховного Суда РФ от 04.08.2015 г. № 6-КГ15-5 / Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) (ред. от 28.03.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 3.

Судебный механизм отстаивания прав социально незащищенных категорий граждан заведомо сложен и длителен и потому используется прокурорами лишь в тех случаях, когда другие меры прокурорского реагирования не привели к должному результату, либо если характер порождаемых нарушением последствий предопределяет возможность их устранения лишь в судебном порядке. С учетом данной особенности и должны оцениваться количественные показатели исковой работы прокуроров в данной сфере.

Эффективность исковой работы по защите прав социально незащищенных категорий граждан зависит от информированности прокуроров о нарушениях в этой сфере. Прокурор в пределах полномочий должен сам непосредственно прилагать усилия для анализа состояния дел на вверенной ему территории. Поэтому так важно активно развивать взаимодействие органов прокуратуры с контролирующими органами, общественными организациями и СМИ<sup>137</sup>.

Так, проведение комплексного мониторинга ситуации, включая проверки публикаций в средствах массовой информации, позволил прокурору Приморского края в судебном порядке оспорить незаконные решения администрации Артемовского городского округа об отказе в принятии на жилищный учет 11 инвалидов – участников ВОВ. Суд поддержал позицию прокурора, все иски были удовлетворены<sup>138</sup>.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в 2015 г., основываясь на правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 03.04.2014 г. № 686-О<sup>139</sup>, отменила судебные постановления нижестоящих судов об обязанности предоставить инвалидам путевки на санаторно-курортное лечение, вынесенные без учета очередности и

---

<sup>137</sup> Маматов М.В. Прокуратура и средства массовой информации: состояние и перспективы взаимодействия // Вестник Академии ГП РФ. 2010. № 1. С.15–18.

<sup>138</sup> Паламарчук А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 3-6.

<sup>139</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2014 г. № 686-О «По жалобе гражданина Шапкина Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 6.1, 6.2 и 6.7 Федерального закона «О государственной социальной помощи» и статьями 15, 16, 151, 1064, 1069 и 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 5.

последовательности. В связи с этим возможно рекомендовать прокурорам заявлять требования о предоставлении инвалидам путевки на санаторно-курортное лечение в случае установления факта нарушения соответствующим органом последовательности в очередности обеспечения путевками на санаторно-курортное лечение, определяемой датой регистрации заявлений.

Анализ судебной практики в сфере обеспечения доступности инфраструктуры для инвалидов показывает, что, как правило, с исками в суд о возложении обязанности на собственника здания, учреждения оборудовать вход специальными приспособлениями для инвалидов и маломобильных групп населения обращается прокурор. Соответствующие исковые требования прокурора в основном удовлетворяются судами первой инстанции<sup>140</sup>.

К правовым средствам прокурора в гражданском процессе относится дача заключения по гражданскому (административному) делу.

Так, не основанными на нормах процессуального законодательства являются доводы жалобы о несогласии с решением суда в части не привлечения к участию в деле для дачи заключения прокурора и Управления Роспотребнадзора по Свердловской области, поскольку в силу ст. ст. 45 - 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации участие данных лиц при разрешении споров о защите нарушенных пенсионных прав не является обязательным<sup>141</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 278 КАС РФ при рассмотрении административного дела о госпитализации в недобровольном порядке прокурору, принимающему участие в рассмотрении этого дела, необходимо выяснять: имеется ли у гражданина тяжелое психическое расстройство; влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде непосредственной опасности для гражданина или для окружающих, беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без

<sup>140</sup> См., например: Определение Ленинградского областного суда от 22.12.2011 г. № 33-6414/2011 [Электронный ресурс] // справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>141</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 06.02.2018 г. по делу № 33-2566/2018 [Электронный ресурс] // справочно-правовая система КонсультантПлюс.

психиатрической помощи; являются ли обследование и лечение гражданина возможными лишь в условиях медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях; наличие факта отказа или уклонения гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке либо от продления такой госпитализации. Иные вопросы, в том числе связанные с оценкой правомерности тех или иных действий гражданина, в рамках указанной процедуры не разрешаются.

Важно отметить, что ч. 7 ст. 39 КАС в отличие от ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, строго ограничивает обязательное участие прокурора только случаями, предусмотренными этим законодательным актом<sup>142</sup>.

Прокуроры должны обеспечивать свое участие во всех судебных инстанциях, где оно признано обязательным в соответствии с нормами ГПК РФ и других федеральных законов<sup>143</sup>.

В ст. 151 КАС РФ специально оговорено, что неявка прокурора, извещенного надлежащим образом, не препятствует рассмотрению таких дел по существу, однако по факту его неявки суд может вынести частное определение, что повлечет для прокурора неблагоприятные последствия.

Правозащитная деятельность прокуратуры, связанная с участием прокурора в гражданском и административном процессе по делам о защите прав инвалидов, является важным участком работы прокуратуры, результаты которой не только позволяют реально восстановить права и законные интересы такой социально незащищенной группы населения как инвалиды, но и выражает сущность Российской Федерации как социально ориентированного правового государства.

---

<sup>142</sup> Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 178-182.

<sup>143</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2017. № 10.

### **2.3. Особенности рассмотрения органами прокуратуры обращений социально незащищенных категорий граждан**

Рассмотрение обращений в органах прокуратуры Российской Федерации – одна из основных составляющих ее правозащитной деятельности, направленной на охрану прав и свобод человека и гражданина, повышение уровня законности на территории России.

Рассмотрение и разрешение обращений социально незащищенных категорий граждан в органах прокуратуры Российской Федерации является важнейшей составной частью данного вида деятельности прокуратуры.

Право граждан обращаться в органы государственные власти предусмотрено в ст. 33 Конституции РФ.

Порядок реализации данного положения Конституции РФ нашел свое закрепление в законодательстве Российской Федерации, законах субъектов РФ, нормативных актах органов местного самоуправления, а также ведомственных нормативных актах и распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений инвалидов.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>144</sup> закрепляет основные права граждан, в том числе и социально незащищенных, на обращение, гарантии их осуществления, устанавливает требования к форме обращения, определяет сроки его регистрации и рассмотрения.

Согласно ст. 10 ФЗ о прокуратуре в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

---

<sup>144</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Регламентом Генеральной прокуратуры РФ<sup>145</sup> и Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ (далее – Инструкция)<sup>146</sup> описан порядок рассмотрения обращений и организация приема граждан.

Рассмотрение обращений социально незащищенных категорий граждан является важнейшей частью правозащитной деятельности прокуроров. По обращениям социально незащищенной категории граждан о нарушениях законов органами прокуратуры принимаются действенные меры, направленные на восстановление нарушенных прав. Как показывают данные докладных записок и обобщений прокуроров субъектов РФ, в большинстве регионов для реализации прав инвалидов на доступную безбарьерную среду, бесплатное получение жизненно важных лекарств, льготную оплату коммунальных услуг, обеспечение жильем, образование и трудоустройство требовалось прокурорское вмешательство. Зачастую именно обращения инвалидов в органы прокуратуры являются поводом для проведения прокурорских проверок исполнения законов о защите их прав.

Значительную часть среди обращений неизменно составляют жалобы на нарушения жилищных и имущественных прав, ненадлежащее обеспечение лекарственными препаратами и средствами реабилитации, обращения, связанные с вопросами социальной защиты и соцобеспечения.

В организации работы с обращениями имеет значение обеспечение их беспрепятственного доступа в помещение прокуратуры для подачи обращения. Проблема отсутствия пандусов актуальна для многих зданий органов прокуратуры Российской Федерации. Частично решает эту проблему установка кнопки вызова для инвалидов. Однако в целях обеспечения программы «Доступная среда» перед органами прокуратуры стоят задачи приспособления помещений для приема инвалидов.

---

<sup>145</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 8.

<sup>146</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 г. № 45 (ред. от 07.03.2018) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4.

Большое значение имеет обеспечение права подачи обращения инвалидов и иных маломобильных граждан на личном приеме прокурора.

Федеральным законом «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ст. 13 дополнена ч. 7, предусматривающей, что «отдельные категории граждан в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке». Таким правом обладают Герои СССР, Герои РФ и полные кавалеры ордена Славы (п. 2 ст. 1 Закона РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»<sup>147</sup>), члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы (ст. 16 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>148</sup>). В соответствии с абз. 7 п. 1 Указа Президента РФ «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов»<sup>149</sup> правом внеочередного приема пользуются инвалиды I и II групп. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, данное положение Указа направлено на обеспечение для инвалидов возможности без очереди попасть на прием к руководителям и другим должностным лицам предприятий, учреждений и организаций, в том числе к должностным лицам государственных органов<sup>150</sup>.

Существенное значение имеют новые формы организации работы прокуроров по рассмотрению обращений инвалидов, позволяющие оказать им помощь в реализации права на обращение.

---

<sup>147</sup> Закон РФ от 15.01.1993 г. № 4301-1 (ред. от 07.03.2018) «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» // Российская газета. 1993. 10 февраля. № 27.

<sup>148</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>149</sup> Указ Президента РФ от 02.10.1992 г. № 1157 (ред. от 01.07.2014) «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1098.

<sup>150</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2014 г. № 606-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полина Владимира Христофоровича на нарушение его конституционных прав абзацем седьмым пункта 1 Указа Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Так, прокуратурами проводятся «горячие линии» по вопросам нарушения прав граждан с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов, детей в ходе которой граждане сообщают по телефону прокуратуры о фактах, к примеру, отсутствия надлежащего доступа для лиц с ограниченными возможностями к социально значимым объектам инфраструктуры района, необеспечения лекарственными препаратами и индивидуальными средствами реабилитации, несвоевременной выплаты пенсии, и по другим вопросам в сфере защиты социально уязвимых категорий граждан.

В ряде регионов функционируют «телефоны доверия».

Прокурорами принимаются меры, направленные на расширение практики выездного приема жителей отдаленных районов и сельских поселений. Подобные мероприятия очень важны, поскольку в силу материального положения, преклонного возраста или состояния здоровья многие граждане не в состоянии прибыть лично в прокуратуру для решения вопроса о защите своих прав.

В ряде прокуратур субъектов РФ созданы и успешно работают мобильные приемные руководителей для оказания правовой помощи населению, особенно социально незащищенным категориям граждан<sup>151</sup>.

Практикуется прием граждан пожилого возраста и инвалидов по адресам проживания. Так, прокурорами Ленинского и Кировского районов Томской области были организованы встречи с инвалидами для разъяснения их прав, гарантированных законом. По месту жительства пенсионерки Палковой С.Н. помощником прокурора Ленинского района принято обращение о нарушении прав со стороны ООО СЦ «Наследие». По результатам рассмотрения заявления в межрайонный отдел судебных приставов направлен исполнительный лист. Кроме того, в суд направлено исковое заявление в интересах Палковой С.Н. об обязанности ООО СЦ «Наследие» подписать соглашение об установлении размера

---

<sup>151</sup> Методические рекомендации для создания и организации деятельности мобильных (выездных) приемных прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров от 24.09.2015 г. № 24-02-2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.04.2018 г.).

пожизненной ренты на уровне величины прожиточного минимума. Исковое заявление прокурора было удовлетворено<sup>152</sup>.

Прокурор города Севастополя Шевченко И.С. 21.06.2016 провел выездной прием граждан, проживающих в государственном бюджетном учреждении «Севастопольский дом-интернат для престарелых и инвалидов». Прием осуществлялся совместно с директором учреждения, заместителем директора департамента труда и социальной защиты населения города и начальником управления организации медицинской помощи департамента здравоохранения города.

На прием обратились престарелые граждане и инвалиды, проживающие в доме-интернате. Вопросы граждан касались представительства интересов в суде, лишения родительских прав, волокиты при рассмотрении обращения работниками полиции по факту мошенничества с квартирой и других проблем. По ряду устных обращений в ходе приема прокурором города на месте даны разъяснения. Рассмотрение письменных жалоб взято на контроль. По жалобам и заявлениям организованы проверки. По установленным фактам нарушений законов приняты меры прокурорского реагирования<sup>153</sup>.

Работают общественные правовые приемные прокуратур на базе юридических факультетов государственных университетов и юридических институтов. Прием и консультирование по правовым вопросам проводятся сотрудниками прокуратуры совместно со студентами на бесплатной основе.

Работают круглые столы. Так, по результатам проведенного прокурором г. Чапаевска Самарской области круглого стола с представителями региональной общественной организации «Всероссийское общество инвалидов» прокурором города были восстановлены права 27 инвалидов на средства технической реабилитации путем предъявления к региональному Министерству социально-демографической и семейной политики исковых заявлений об обязанности обеспечить инвалидов средствами технической

---

<sup>152</sup> Обобщение состояния работы с обращениями в органах прокуратуры Российской Федерации за 2015 год от 24.02.2016 г. № 25-06-16.

<sup>153</sup> Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. С. 120.

реабилитации. Исковые заявления удовлетворены, судебные решения фактически исполнены. Аналогичная работа проведена Кинельским межрайонным прокурором, прокурором Иса克林ского района, которые восстановили права 39 инвалидов (все они обеспечены средствами технической реабилитации, из них трем инвалидам местными органами социальной защиты предоставлены противопролежневые матрасы)<sup>154</sup>.

Для повышения эффективности работы с обращениями в органах прокуратуры и совершенствования организации приема граждан из числа социально незащищенных необходимо принять ряд мер, касающихся всех обращений, поступающих в органы прокуратуры.

Необходимо работу с обращениями граждан, а в особенности социально уязвимых групп населения считать одним из важнейших направлений в деятельности органов прокуратуры.

Следует повышать уровень квалификации прокурорских работников, осуществляющих прием граждан, нацеливая их на освоение методов работы с различными категориями инвалидов с учетом особенностей их здоровья (глухонемых, слепых и слабовидящих, людей с психическими заболеваниями), чтобы иметь возможность правильно и полно выяснять суть их жалоб, в пределах полномочий прокурора оказывать помощь в составлении обращения либо давать необходимые разъяснения о порядке обращения и местонахождении государственного органа, в который следует обратиться инвалиду, если решение вопросов, содержащихся в его обращении, не относится к компетенции прокуратуры.

Уделять внимание анализу повторно удовлетворенных жалоб, количеству обращений на отказ в удовлетворении ранее разрешенных прокуратурой обращений, их динамике, характеру и видам надзора. Особое внимание уделить жалобам на длительное разрешение и небрежность.

---

<sup>154</sup> Русских А.С. Опыт прокуратуры Самарской области по взаимодействию с институтами гражданского общества // Прокурор. 2017. № 4. С. 141-142.

Учитывать результаты анализа работы с жалобами и заявлениями граждан, выявленные негативные тенденции в конкретных сферах деятельности, при планировании работы прокуратур по защите прав инвалидов.

Целесообразно использовать положительный опыт и возможности сайтов прокуратур, средств массовой информации для разъяснения действующего законодательства, информировать о примерах предоставленной инвалидам помощи.

Активно использовать предоставленные органам прокуратуры формы приема граждан, такие как «горячие линии», выезды, телефоны доверия, совместные приемы, посещение маломобильных граждан, оказание правовой помощи социально-незащищенным категориям граждан.

Целесообразно внести изменения в приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ и Инструкции по его формированию»<sup>155</sup>, которым дополнить форму ведомственного статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ отдельной строкой – обращения социально-незащищенных категорий граждан, в том числе инвалидов, детей-инвалидов, несовершеннолетних и др., что позволит регулярно, не менее одного раза в полугодие, проводить анализ поступивших обращений инвалидов, с учетом которого планировать конкретные надзорные мероприятия по исполнению законов о защите прав инвалидов в определенных сферах правоотношений.

Указанные меры позволят органам прокуратуры обеспечить достижение целей прокурорского надзора, имеющимися средствами реагирования пресекать нарушения прав социально незащищенных категорий граждан.

---

<sup>155</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 16.05.2017 г. № 346 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ и Инструкции по его формированию» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

В завершении исследования основных направлений деятельности прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан, необходимо сделать несколько выводов.

1. В сфере обеспечения прав социально незащищенной категории граждан предметом деятельности органов прокуратуры является защита их прав и охраняемых законных интересов в различных сферах общественной жизни, в частности, в сфере социального, медицинского и пенсионного обеспечения, в сфере образования, трудовых и жилищных прав, права на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры, транспорта и других прав.

2. Необходимо дополнить КАС РФ нормой, отсылающей к рассмотрению нескольких связанных между собой требований, одно из которых возникает из публичных правоотношений, в порядке гражданского судопроизводства (по аналогии с ч. 4 ст. 22 ГПК РФ).

3. Для повышения эффективности работы с обращениями в органы прокуратуры и совершенствования организации приема граждан из числа социально незащищенных необходимо принять ряд мер, касающихся всех обращений, поступающих в органы прокуратуры. В целом назрела необходимость издания организационно-распорядительного документа Генеральной прокуратуры РФ, в котором целесообразно отразить процедурные моменты, связанные с приемом социально незащищенных категорий граждан, рассмотрением и разрешением их обращений, требования к оборудованию помещений, где осуществляется прием населения, в том числе инвалидов, с учетом особенностей их здоровья.

### **ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН В НЕКОТОРЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

#### **3.1. Отдельные вопросы деятельности органов прокуратуры по защите прав детей-инвалидов**

Несмотря на то, что в настоящее время права детей-инвалидов урегулированы действующим законодательством, на практике достаточно часто встречаются случаи нарушения их и законных интересов. В связи с чем, степень защищенности детей-инвалидов и состояние законности в данной сфере общественных отношений, зависит от своевременности и действенности мер реагирования на выявленные правонарушения органами прокуратуры.

А.В. Гришин, Т.Г. Воеводина, М.Л. Харламова и Е.А. Сухова выделяют следующие сферы правовых отношений, в которых часто нарушаются права и законные интересы детей-инвалидов:

- нарушение в охране жизни и здоровья детей-инвалидов;
- нарушения в обеспечении беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры;
- нарушения в обеспечении доступности образования;
- нарушение трудовых прав детей-инвалидов;
- нарушение жилищных прав;
- нарушение прав на материальное обеспечение и социально-бытовое обслуживание;
- нарушение прав детей-инвалидов, содержащихся в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Гришин А.В., Воеводина Т.Г., Харламова М.Л., Сухова Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов о социальной защите детей-инвалидов // В книге: Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году. Сборник научных докладов / Под общ. ред. О.С. Капинус ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2013. С. 5-33.

Далее следует рассмотреть проблемы, которые возникают в практике деятельности органов прокуратуры по защите прав детей-инвалидов.

Так, в сфере охраны жизни и здоровья ребенка-инвалида, одним из самых распространенных нарушений, является обеспечение необходимыми лекарственными препаратами.

Например, прокуратурой г. Архангельска была проведена проверка обеспечения лекарственными препаратами в соответствии с медицинскими показаниями за счет средств областного бюджета, в ходе которой было установлено, что в нарушение ФЗ о государственной социальной помощи два ребенка-инвалида более трех месяцев не обеспечивались лекарственным препаратом, назначенным им по жизненным показаниям. После обращения прокуратуры г. Архангельска в интересах несовершеннолетних в суд с исковыми заявлениями о возложении обязанности на министерство здравоохранения Архангельской области организовать обеспечение лекарственным препаратом, права несовершеннолетних были восстановлены и дети были обеспечены необходимым лекарством<sup>157</sup>.

В процессе надзорной деятельности в отдельных случаях на нарушения положений подзаконных актов применяется акт прокурорского реагирования в форме представления.

Так, одной из районных прокуратур Владимирской области главному врачу районной больницы внесено представление об устранении нарушений закона в связи с невыполнением требований приказа Министерства здравоохранения РФ «О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации»<sup>158</sup> по факту отсутствия календарного плана проведения

---

<sup>157</sup> В Архангельской области только после вмешательства органов прокуратуры дети-инвалиды обеспечены необходимым лекарственным препаратами. 08.12.2017 г. // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1168481/> (дата обращения: 20.04.2018).

<sup>158</sup> Приказ Минздрава России от 15.02.2013 г. № 72н «О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» (вместе с «Порядком проведения диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации») // Российская газета. 2013. 14 мая. № 100.

диспансеризации обучающихся специальной (коррекционной) общеобразовательной школы-интерната.

Представление районным прокурором области также вносилось главному врачу районной больницы в связи с невыполнением требований приказа Министерства здравоохранения РФ «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения»<sup>159</sup> по факту отказа врача выписать рецепт больным детям для бесплатного получения в аптеке необходимых изделий медицинского назначения.

По фактам несоблюдения положений постановления Правительства РФ «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения»<sup>160</sup>, постановления Правительства РФ «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента»<sup>161</sup> прокурорами городов и районов Алтайского края, Вологодской области вносились представления об устранении нарушений закона руководителям медицинских организаций.

---

<sup>159</sup> Приказ Минздрава России от 20.12.2012 г. № 1175н (ред. от 31.10.2017) «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения» // Российская газета. 2013. 3 июля. № 142.

<sup>160</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.1994 г. № 890 (ред. от 14.02.2002) «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 15. Ст. 1791.

<sup>161</sup> Постановление Правительства РФ от 26.04.2012 г. № 403 (ред. от 04.09.2012) «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента» (вместе с «Правилами ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2428.

Говорить в данном случае о выявленных нарушениях закона нельзя, поскольку нарушены требования не закона, а подзаконного акта. По словам, А.Д. Берензон «прокурор может вмешиваться только при нарушении закона. Нет нарушения закона – нет вмешательства прокурора»<sup>162</sup>.

Следовательно, применение акта прокурорского реагирования в форме представления на нарушения требований подзаконных актов не соответствует положениям п. 1 ст. 24 ФЗ о прокуратуре, согласно которым представление является актом прокурорского реагирования на нарушения закона и вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые правомочны устранить допущенные нарушения закона.

Как же следует действовать прокурору в случае выявления фактов неисполнения поднадзорными органами подзаконных актов?

Представляется, что в данном случае о выявленных нарушениях прокурору необходимо проинформировать вышестоящую организацию, осуществляющую контрольные функции по отношению к той организации, где проводилась прокурорская проверка, а в необходимых случаях – органы контроля (надзора) с предложением принять меры по устранению имеющихся нарушений в деятельности подконтрольной организации и информированию прокурора о результатах проделанной работы.

В связи с вышеизложенным не обойти вниманием вопрос о соблюдении прокурором пределов прокурорского надзора за исполнением законов о правах детей-инвалидов.

Согласно п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Следовательно, прокурор не должен контролировать исполнение подзаконных актов в деятельности медицинских, образовательных, социальных и иных организаций, занимающихся правами детей-инвалидов.

---

<sup>162</sup> Берензон А.Д., Гудкович К.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействием с ними при осуществлении общего надзора. М., 1976.

Этими вопросами должны заниматься контролирующие органы (ведомственные), а также органы контроля (надзора) в соответствующих сферах правоотношений, надзор за которыми осуществляют органы прокуратуры.

Например, В.Г. Бессарабов справедливо считает, что «обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля является одной из актуальных задач укрепления законности и правопорядка»<sup>163</sup>.

Еще одним важным вопросом, на который хотелось бы обратить внимание, является подготовка прокурором представления на нарушения законов о правах детей-инвалидов.

В тех случаях, когда в представлении прокурора перечисляются нарушения законов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, пожарной безопасности, лекарственного обеспечения, иммунопрофилактики инфекционных болезней и др., где требуются специальные познания, необходимо делать ссылку на участие в прокурорской проверке специалиста, что не всегда делается.

Серьезные нарушения требований законодательства, выявленные специалистом в совместной с прокурором проверке, должны, в первую очередь, стать предметом реагирования того контрольно-надзорного органа, который предоставлял прокурору своего специалиста. Задача же прокурора – указать в представлении нарушения закона, выявленные в ходе проверки, и потребовать их немедленного устранения<sup>164</sup>.

Рассматривая вопрос о законности применения прокурором представления на нарушения прав детей-инвалидов как чрезвычайно важный и актуальный, целесообразно эту проблему осветить в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

---

<sup>163</sup> Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации. М., 1999. С. 4.

<sup>164</sup> Воеводина Т.Г. К вопросу о соблюдении законности внесении прокурором представления в связи с выявленными нарушениями прав детей-инвалидов // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 73.

Некоторые проблемы встречаются в деятельности прокуроров по защите прав детей-инвалидов на обеспечение их техническими средствами реабилитации.

Следует отметить, что ст. 11.1 ФЗ о социальной защите инвалидов в РФ по медицинским показаниям и противопоказаниям устанавливается необходимость предоставления инвалиду технических средств реабилитации, которые обеспечивают компенсацию или устранение стойких ограничений жизнедеятельности инвалида. Государственные гарантии обеспечения ребенка-инвалида техническими средствами реабилитации закреплены в ст. 10 ФЗ о социальной защите инвалидов в РФ.

Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации осуществляется в соответствии с индивидуальными программами реабилитации или абилитации инвалидов. Приказом Минтруда России от 13.06.2017 г. № 486н утвержден Порядок разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм (далее - Порядок)<sup>165</sup>. При этом в ИПРА содержатся как такие технические средства реабилитации (далее – ТСР), которые предоставляются ребенку-инвалиду бесплатно в соответствии с федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 30.12.2005 № 2347-р<sup>166</sup>, так и те, в оплате которых используются другие источники.

Предусмотренные индивидуальными программами реабилитации инвалидов технические средства реабилитации, предоставленные им за счет

---

<sup>165</sup> Приказ Минтруда России от 13.06.2017 г. № 486н «Об утверждении Порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>166</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2005 г. № 2347-р (ред. от 18.11.2017) «О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 4. Ст. 453.

средств федерального бюджета и Фонда социального страхования РФ, передаются инвалидам в безвозмездное пользование.

В то же время прокурорами вскрываются факты, когда в нарушение установленного порядка ТСР приобретаются за счет средств в том числе и самих детей-инвалидов.

Если предусмотренные индивидуальной программой реабилитации техническое средство реабилитации и (или) услуга не могут быть предоставлены инвалиду либо если инвалид приобрел соответствующее техническое средство реабилитации и (или) оплатил услугу за собственный счет, ему выплачивается компенсация в размере стоимости приобретенного технического средства реабилитации и (или) оказанной услуги, но не более стоимости соответствующего технического средства реабилитации и (или) услуги, предоставляемых в порядке ч. 6 ст. 11 ФЗ о социальной защите инвалидов в РФ.

Порядок выплаты такой компенсации, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития<sup>167</sup>.

На практике возникают ситуации, когда предусмотренное ИПРА техническое средство реабилитации не может быть предоставлено ребенку-инвалиду и его законные представители самостоятельно приобрели указанное техническое средство за счет собственных средств. В таком случае им выплачивается компенсация в размере стоимости ТСР, которое должно быть предоставлено ребенку-инвалиду в соответствии с программой реабилитации (заключением)<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 31.01.2011 г. № 57н (ред. от 24.10.2014) «Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации» // Российская газета. 2011. 11 февраля. № 29.

<sup>168</sup> Коваль Н.В. Деятельность прокуроров по защите прав детей-инвалидов на обеспечение их техническими средствами реабилитации // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных

С позицией Верховного Суда РФ по аналогичному вопросу можно ознакомиться, к примеру, в решении от 31.03.2016 № АКПИ16-57<sup>169</sup>.

Особую важность имеет деятельность органов прокуратуры по защите прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование. Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации.

В настоящее время проблема защиты прав детей с ограниченными возможностями здоровья является крайне важной и актуальной на фоне происходящей в странах мира радикальной трансформации экономической и общественной жизни. Так, по данным Всемирной организации здравоохранения, дети, рожденные с ограниченными возможностями здоровья, составляют почти 11%, т.е. каждый десятый ребенок рождается с психофизическими недостатками<sup>170</sup>.

Как справедливо отмечается А.В. Якушевым, в каждом государстве для решения проблем лиц с ограниченными возможностями здоровья существует приоритетное направление социальной политики, которое обеспечивает создание мер по защите их прав, в том числе и на образование<sup>171</sup>.

Одним из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования ФЗ об образовании в РФ определяет обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования (ст. 3).

Стоит отметить, что право на образование детей с ограниченными возможностями здоровья активно реализуется через создание системы инклюзивного образования.

---

категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 108.

<sup>169</sup> Решение Верховного Суда РФ от 31.03.2016 г. № АКПИ16-57 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>170</sup> Винокурова А.В., Голик Н.Н. Основные нарушения прав детей с ограниченными возможностями здоровья в Российской Федерации // Молодой ученый. 2014. № 20. С. 535–537.

<sup>171</sup> Якушев А.В. Социальная защита. Социальная работа: конспект лекций. М.: А-Приор, 2010. С. 103.

Так, 01.06.2012 Президент Российской Федерации подписал Указ № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»<sup>172</sup>, в котором определил основные меры, направленные на государственную поддержку детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Несмотря на разнообразие нормативных правовых актов, касающихся вопросов защиты прав детей с ограниченными возможностями здоровья, следует констатировать, что многие из них не работают в полной мере.

Необходимо отметить, что деятельность органов прокуратуры в данной сфере является крайне важной и имеет большое значение, так как дети с ограниченными возможностями здоровья являются одной из самых уязвимых категорий общества. В целом же деятельность прокуратуры по защите прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование является достаточно новым направлением и требует особого внимания прокуроров. Так, в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 27.11.2015 в адрес Минобрнауки России указывается на многочисленные нарушения законов в деятельности органов образования и образовательных организаций по соблюдению прав детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья, выявляемых в ходе прокурорских проверок, неприятия министерством достаточных мер по реализации мероприятий государственной программы «Доступная среда»<sup>173</sup>.

В 2018 г. прокурорами вновь отмечаются нарушения законов в деятельности органов образования и образовательных организаций.

Например, прокуратура Чаа-Хольского района Республики Тыва по обращению гражданки проверила исполнение законодательства о доступном образовании, в том числе для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

---

<sup>172</sup> Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>173</sup> Лаврова Ю.В. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 114.

Было установлено, что в МБОУ «Средняя общеобразовательная школа села Ак-Дуруг» на основании заявлений законных представителей с 1 октября 2017 г. организовано обучение детей-инвалидов на дому. Ответственной за проведение занятий назначена учительница начальных классов. Утвержденным учебным планом на детей-инвалидов предусмотрена еженедельная восьмичасовая нагрузка: русский язык – 2 часа; литературное чтение - 2; математика- 2; изо - 1; технология - 1 час. По табелю учета рабочего времени за обучение указанных детей педагогу в октябре 2017 года проставлено 26 часов и в ноябре - 50 часов. Централизованной бухгалтерией управления образованием администрации Чаа-Хольского района деньги учителю выплачены. Но, в нарушение положения о домашнем обучении, распорядительных актов и утвержденных расписаний занятий, учителем за весь период фактически проведено два занятия по 2 часа в день.

По выявленному нарушению прав детей-инвалидов на доступное и бесплатное образование прокуратурой района директору школы внесено представление об устранении нарушений закона. Документ прокурорского реагирования был рассмотрен и удовлетворен. Нарушения устранены. К дисциплинарной ответственности привлечены преподаватель начальных классов и заведующая учебной частью школы<sup>174</sup>.

В ходе прокурорских проверок в Кировской области в образовательных организациях Кикнурского, Свечинского районов выявлены локальные акты, содержащие положения, противоречащие действующему законодательству, регламентирующему порядок приема детей-инвалидов на обучение. В личных делах воспитанников школы-интерната г. Белая Холуница отсутствовали предусмотренные индивидуальные программы реабилитации детей-инвалидов. Реабилитационные мероприятия администрацией школы-интерната не обеспечивались<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> В Тыве прокуратура защитила права детей-инвалидов. 16.03.2018 г. // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1168481> (дата обращения: 20.04.2018 г.)

<sup>175</sup> Лаврова Ю.В. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование // Деятельность органов прокуратуры по защите прав

Указанные примеры свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства в указанной сфере.

В связи с чем целесообразно внести изменения и дополнения в ФЗ об образовании, в котором предусмотреть отдельную гл. 11.1, посвященную особенностям образования детей с ограниченными возможностями здоровья. В данной главе следует определить понятие инклюзивного образования и его особенности, конкретизировать права детей с ограниченными возможностями здоровья и права их родителей или законных представителей. Важно прописать особенности организации данного вида образования, указать порядок формирования специализированных образовательных программ, конкретизировать вопрос по осуществлению функций образования работниками, имеющими специальную подготовку, указать меры по защите указанной категории лиц на образование.

На сегодняшний день для усовершенствования работы органов прокуратуры необходимо разработать проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья», в котором акцентировать внимание прокуроров на важнейших особенностях прокурорского надзора в данной сфере с указанием всех возможных средств и способов его осуществления, разработать порядок отчетности нижестоящих прокуроров вышестоящим по состоянию надзора в данной сфере. Кроме того, следует разработать методические рекомендации, в которых перечислить типичные нарушения законов в рассматриваемой сфере, а также меры, направленные на их устранение, что позволит совершенствовать практику прокурорского надзора.

### **3.2. Практика прокурорского надзора за соблюдением отдельных прав социально незащищенных категорий граждан**

К категории социально незащищенных граждан относятся несовершеннолетние, дети-сироты и дети, оставшиеся без родительского попечения. В Российской Федерации вопросам обеспечения благополучного и защищенного детства уделяется значительное внимание законодателей и правоприменителей. Конституционное положение о государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства имеет дальнейшее развитие в основополагающих стратегических документах, многочисленных федеральных и региональных законах, в том числе кодифицированных, принятых в их исполнение нормативных правовых актах. Кроме того, нашей страной подписаны десятки международных документов, касающихся различных вопросов обеспечения прав детей.

Специфика нарушений такова, что они совершаются практически во всех областях жизнедеятельности. Среди выявляемых прокурорами нарушений распространенный характер имеют ненадлежащее исполнение законов о доступности и бесплатности образования, о труде несовершеннолетних, охране физического и психического здоровья, обеспечении жильем, профилактике безнадзорности и правонарушаемости. Неудовлетворительной остается ситуация с соблюдением прав и интересов детей-сирот и лиц из их числа, находящихся в специализированных учреждениях.

Существуют проблемы с организацией летнего отдыха детей, нарушаются требования действующего законодательства.

Так, прокуратура Красноярского района Самарской области утвердила обвинительное заключение по уголовному делу в отношении директора ООО «Космос-2». Он обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 238 УК РФ (оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей). Основанием для возбуждения уголовного дела послужили материалы прокурорской проверки, проведенной прокуратурой

Красноярского района во время летней детской оздоровительной кампании 2017 года. В ходе проверки на прилегающей к детскому лагерю «Космос-2» территории были обнаружены сухая растительность, порубочные остатки, мусор и другие горючие материалы. В учреждении отсутствовали организационно-распорядительные документы о назначении ответственных лиц за противопожарную безопасность, в отдельных корпусах не было второго эвакуационного выхода. Органом Госпожнадзора было выдано предписание, однако нарушения руководством организации не устранялись.

В июле на территории лагеря в одном из неиспользуемых хозяйственных строений произошел пожар. Прокуратура для дачи оценки состояния противопожарной безопасности в лагере с учетом ранее выявленных нарушений привлекла независимого эксперта. Полученное надзорным органом экспертное заключение подтвердило наличие угрозы жизни и здоровью детей.

Прокуратура направила материалы проверки в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. В результате в отношении директора лагеря возбуждено уголовное дело. В настоящее время уголовное дело направлено в Красноярский районный суд для рассмотрения по существу<sup>176</sup>.

Повсеместно нарушается законодательство, направленное на защиту детей от распространения информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию. Кинотеатрами демонстрируются фильмы без прокатного удостоверения и без предоставления зрителям полной и достоверной информации об имеющихся возрастных ограничениях для детской аудитории. Осуществляется незаконная реализация, в том числе детям и подросткам, экземпляров аудиовизуальных произведений эротического и порнографического характера в системе розничной торговли. Во многих субъектах Российской Федерации допускаются нарушения установленных ограничений рекламы алкогольной продукции, пива, табачных изделий.

---

<sup>176</sup> В Красноярском районе утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении директора детского оздоровительного лагеря «Космос-2», не обеспечившего безопасные условия отдыха воспитанников. 12.04.2018 г. // // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1168481> (дата обращения: 20.04.2018 г.).

Так, в приказе «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>177</sup> Генеральный прокурор РФ предписывает нижестоящим прокурорам систематически проверять исполнение законов о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры.

Учитывая важность проблем, связанных с распространением в сети Интернет противоправной информации, в Генеральной прокуратуре РФ проводятся заседания межведомственной рабочей группы по противодействию распространению запрещенной информации в средствах массовой информации и сети Интернет.

Как показывает практика прокурорского надзора, в большинстве регионов отсутствуют целевые программы, которые направлены на обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних, производство информационной продукции для подростков, а также экспертные организации, осуществляющие экспертизу информационной продукции.

Представляется, что первоочередными задачами прокуроров по обеспечению законности в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, являются: реальное устранение нарушений в рассматриваемой сфере; принятие всего комплекса мер, которыми располагает прокурор, для предотвращения такого рода нарушений; последовательный контроль за исполнением вносимых прокурорами актов реагирования<sup>178</sup>.

Целесообразно также проведение регулярных обучающих занятий с прокурорскими работниками в рамках дополнительной программы профессиональной переподготовки на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере информационной безопасности несовершеннолетних».

---

<sup>177</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. № 2.

<sup>178</sup> Ережипалиев Д.И. Защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, мерами прокурорского надзора // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 1 (27). С. 106.

Следует отметить, что в юридической литературе было уделено определенное внимание обозначенной проблеме<sup>179</sup>, однако в современных условиях оно во многом уже утратило свою актуальность. В связи с этим имеются резервы и по совершенствованию научно-методического обеспечения деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Решение перечисленных задач будет способствовать значительному профилактическому эффекту прокурорского надзора за исполнением законодательства, обеспечивающего защиту несовершеннолетних от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию.

Неисполнение установленных правовых норм об обеспечении прав и интересов несовершеннолетних благоприятствует формированию условий для правонарушающего поведения самих несовершеннолетних, развитию у них асоциальных установок. В связи с чем многогранная деятельность прокуроров, направленная на выявление, пресечение и восстановление прав несовершеннолетних, способствует не только укреплению законности в рассматриваемой сфере, но и профилактике нарушений, совершаемых самими несовершеннолетними<sup>180</sup>.

Ежегодно прокурорами опротестовывается значительное количество противоречащих федеральному законодательству региональных нормативных правовых актов, вносятся представления, объявляются предостережения количество которых из года в год неуклонно увеличивается. Прокуроры эффективно защищают права и интересы несовершеннолетних в судах и действенно реализуют надзорные полномочия в ходе исполнительного производства.

---

<sup>179</sup> Пристанская О.В., Сальникова О.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере информационной безопасности несовершеннолетних: методич. пособие. М. : Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2008.

<sup>180</sup> Раскина Т.В. О некоторых направлениях укрепления законности в сфере обеспечения прав и интересов несовершеннолетних // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 124.

Безусловно, эта работа приносит свои положительные результаты, но стабильность видов выявляемых нарушений, рост их масштабов свидетельствуют о необходимости активизации влияния на факторы, порождающие эти нарушения или способствующие им. Они касаются экономического, социального, правового, технического и иного развития. В связи с чем воздействовать на них необходимо на государственном уровне целенаправленно и комплексно.

Необходимы изменения в организации профилактической работы ряда специализированных субъектов по защите прав и интересов несовершеннолетних. За редким исключением, их деятельность отличается формализмом и слабым практическим внутрисистемным взаимодействием. Например, работа комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в большинстве случаев сводится к рассмотрению административных протоколов. А в органах внутренних дел сохраняется проблема обмена информацией о несовершеннолетних между подразделениями по делам несовершеннолетних, уголовного розыска, участковыми уполномоченными полиции и иными службами, несмотря на наличие ведомственной регламентации такого взаимодействия.

Есть много и иных проблем, но думается, что в сложившейся ситуации решение обозначенных вопросов имеет преимущественное значение в целях реального обеспечения ребенку права на достойное существование в здоровой социальной среде, на защиту его прав и свобод.

Некоторые вопросы возникают в практике осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав социально уязвимых категорий граждан.

Так, одним из приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры является защита жилищных прав ветеранов Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц.

При проведении проверок установлено, что зачастую органы социальной защиты разных уровней требуют от граждан документы, не предусмотренные

законодательством. Например, при оформлении свидетельства о предоставлении социальной выплаты на покупку или строительство жилья от вдовы ветерана Великой Отечественной войны требуют кроме удостоверения члена семьи ветерана Великой Отечественной войны еще и иные документы – свидетельство о браке, о смерти мужа и т.д. Вместе с тем законодательством установлен закрытый перечень документов, которые должен представить гражданин в Управление социального развития, опеки и попечительства для включения в списки граждан, имеющих право на предоставление социальных выплат на приобретение или строительство жилых помещений<sup>181</sup>.

Встречаются случаи противоречия регионального законодательства федеральному.

Так, федеральным законодательством в целях социальной поддержки ряда категорий граждан (инвалидов, участников боевых действий, жертв политических репрессий и т.д.), нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусмотрено предоставление им жилых помещений по договорам социального найма. В то же время поправки, внесенные Законом Тюменской области в декабре 2016 г., в региональный закон о порядке учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, лишают указанные выше категории граждан права на жилье. Так, согласно поправкам инвалиды первой и второй группы, участники боевых действий, реабилитированные лица, пострадавшие от политических репрессий и утратившие в связи с репрессиями жилье, а также ряд других категорий граждан, не могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма из жилищного фонда Тюменской области, если у них либо у членов их семей (супруги, несовершеннолетних детей) имеется в собственности, кроме занимаемого жилого помещения, недвижимое или иное имущество, подлежащее государственной регистрации, стоимостью свыше 1000-кратного минимального размера оплаты труда.

---

<sup>181</sup> Щепетков В.В. Некоторые вопросы осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав социально уязвимых категорий граждан // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 156.

Между тем федеральное законодательство такого ограничения не содержит. В связи с этим прокурор Тюменской области обратился в Тюменский областной суд с соответствующим административным иском заявлением, которое судом удовлетворено<sup>182</sup>.

Благодаря вмешательству органов прокуратуры Тюменской области были защищены жилищные права инвалидов, участников боевых действий, жертв политических репрессий и ряда других категорий граждан.

Острой является проблема обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что имеет место в большинстве субъектов Российской Федерации.

Так, в Ненецком автономном округе в результате принятых прокурорами мер реагирования обеспечены жильем 40 детей-сирот, на контроле в органах прокуратуры находятся вопросы сохранности жилья и предоставления жилья 51 ребенку из числа детей-сирот. В Республике Саха (Якутия) прокурорские проверки способствовали обеспечению жильем более 400 детей-сирот, строительными фирмами были заключены контракты на строительство 1000 квартир для указанной категории детей<sup>183</sup>.

Прокуратурой Красноярского района Самарской области было установлено, что 15 детей-сирот начиная с 2013 года по настоящее время состояли на учете в районной администрации в качестве нуждающихся в жилых помещениях, иного жилья не имели, проживали у опекунов, родственников, друзей и знакомых, а также арендовали жилье. Однако муниципалитетом длительное время не принималось никаких мер по обеспечению указанных граждан жильем. В целях восстановления жилищных прав сирот прокурор Красноярского района обратился в суд с исками о возложении на органы местного самоуправления обязанности предоставить им жилые помещения. Требования прокуратуры были удовлетворены в полном

---

<sup>182</sup> Прокурор Тюменской области защитил жилищные права инвалидов и участников боевых действий (Прокуратура области (Тюменская область) . 09.03.2017 г. // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1168481/> (дата обращения: 20.04.2018 г.).

<sup>183</sup> Воеводина Т.Г. Актуальные проблемы соблюдения социальных прав детей, проживающих на периферийных и северных территориях Российской Федерации, в надзорной деятельности прокурора // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 2. С. 50.

объеме. В настоящее время сиротам в рамках исполнения судебных решений предоставлены благоустроенные квартиры в городском поселении Волжский<sup>184</sup>.

При осуществлении надзорной деятельности прокурорами выявлялись факты ненадлежащего исполнения органами опеки и попечительства обязанностей по учету детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем, а также по контролю за условиями жизни несовершеннолетних, находящихся под опекой (попечительством).

Так, прокуратурой Октябрьского района г. Иваново в июне 2015 г. в Ленинский районный суд г. Иваново направлено исковое заявление с требованием включить 23-летнего молодого человека, являющегося лицом из числа детей-сирот, в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями.

В соответствии с постановлением Главы г. Иваново за сиротой было закреплено право проживания и пользования жилым помещением в г. Иваново. Однако в указанной квартире зарегистрировано 14 человек, а общая площадь этого жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее учетной нормы (менее 10 кв. м). Иного имущества, пригодного для проживания, у сироты нет. В ходе проведения проверки также установлено, что органами местного самоуправления, администрацией детского дома мер по выявлению и включению указанного ребенка в соответствующий региональный список не принято, указанное право ребенку-сироте не разъяснялось. Решением Ленинского районного суда г. Иваново 21.09.2015 удовлетворены требования прокуратуры района к Департаменту социальной защиты населения Ивановской области.

Однако указанное решение суда было обжаловано в апелляционном порядке ответчиком, полагавшим, что по достижении 23 лет лицо не может быть включено в список лиц, подлежащих обеспечению жилым помещением.

---

<sup>184</sup> В Красноярском районе благодаря принятым прокуратурой мерам 15 сирот получили благоустроенные квартиры. 05.02.2018 // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1168481> (дата обращения: 20.04.2018 г.).

Принимая во внимание конкретные обстоятельства, по которым ребенок-сирота не встал на соответствующий учет, определением судебной коллегии по гражданским делам Ивановского областного суда решение Ленинского районного суда оставлено без изменения. Решение суда вступило в законную силу<sup>185</sup>.

Прокурорский надзор в сфере защиты жилищных прав граждан, в особенности их социально уязвимых категорий, остается наиболее востребованным направлением.

Организация работы по надзору в сфере защиты жилищных прав граждан должна строиться с расчетом на максимально полное обеспечение профилактической направленности надзорной практики.

В завершении проведенного исследования защиты прав социально незащищенных категорий граждан в некоторых сферах общественных отношений, следует сделать некоторые выводы.

1. Рассматривая вопрос о законности применения прокурором представления на нарушения прав детей-инвалидов как чрезвычайно важный и актуальный, целесообразно эту проблему осветить в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Целесообразно внести изменения и дополнения в ФЗ об образовании, в котором предусмотреть отдельную гл. 11.1, посвященную особенностям образования детей с ограниченными возможностями здоровья.

Для усовершенствования работы органов прокуратуры необходимо разработать проект указа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья».

2. Первоочередными задачами прокуроров по обеспечению законности в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, являются: реальное устранение нарушений в рассматриваемой сфере;

---

<sup>185</sup> Щепетков В.В. Некоторые вопросы осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав социально уязвимых категорий граждан // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 163.

принятие всего комплекса мер, которыми располагает прокурор, для предотвращения такого рода нарушений; последовательный контроль за исполнением вносимых прокурорами актов реагирования. Целесообразно также проведение регулярных обучающих занятий с прокурорскими работниками в рамках дополнительной программы профессиональной переподготовки на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере информационной безопасности несовершеннолетних».

Одним из условий по совершенствованию надзора в сфере соблюдения жилищных прав социально уязвимых категорий граждан является надлежащее информационное обеспечение, которое позволит прокурору своевременно оперировать оперативными данными о совершенных правонарушениях.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в рамках настоящей магистерской диссертации исследование на тему – «Защита прав социально незащищенных категорий граждан в деятельности органов прокуратуры», позволяет сформулировать следующие выводы.

В первой главе были рассмотрены теоретико-правовые основы защиты прав социально незащищенной категории граждан.

Рассматривая понятие социально незащищенной категории граждан, была предпринята попытка сформулировать следующее определение применительно к теме исследования:

социально незащищенная категория граждан, как объект защиты органами прокуратуры, - это физические лица, а именно граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации и обладающие правом на социальную защиту в силу обстоятельств, указанных в законе (возраст, состояние здоровья, состав семьи, потеря работы, низкий уровень заработной платы, ухудшение условий жизни в виду форс-мажорных обстоятельств и др.), но не имеющие возможности самостоятельно защищать свои законные права и интересы.

Проведенный анализ нормативно-правового регулирования позволил выделить следующие виды социально незащищенных граждан: 1) граждане в силу возраста (несовершеннолетние, молодежь, пожилые); 2) граждане по состоянию здоровья (инвалиды, дети-инвалиды); 3) малоимущие (граждане с низким уровнем заработной платы); 4) многодетные семьи, одиноко проживающие пожилые люди и граждане с ограниченными возможностями здоровья; 5) граждане, находящиеся в сложной жизненной ситуации (стихийные бедствия, безработные, без определенного места жительства, беженцы, мигранты); 6) граждане, удаленно проживающие от центра (жители периферийных территорий, Крайнего Севера и приравненных к ним местностей); 7) граждане, имеющие особые заслуги перед государством

(ветераны Великой Отечественной войны и лица, приравненные к ним, ветераны боевых действий локальных войн, ликвидаторы аварий).

В отношении данных социально незащищенных лиц в Российской Федерации создана правовая база для обеспечения и защиты их прав и законных интересов. Однако реализация правовых предписаний далеко не всегда оказывается точной и своевременной. Проведение масштабных мероприятий по реализации положений действующего законодательства, обновление законодательной базы потребовали от прокуроров активизации надзора за соблюдением прав граждан, нуждающихся в их защите.

В целом в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан, прокурор осуществляет следующие функции: надзор за исполнением законов о защите прав социально незащищенных категорий граждан; участие в правотворческой деятельности с целью совершенствования правовых механизмов реализации прав социально-незащищенных категорий граждан; участие в рассмотрении дел судами с целью защиты прав граждан, относящихся к категории социально незащищенных; предупредительную функцию, т.е. осуществляет правовое просвещение, пропаганду и защиту от вредоносной информации.

Нарушения, связанные с реализацией прав инвалидов в различных сферах общественных отношений, носят повсеместный характер, а инвалиды, являясь наиболее социально уязвимой категорией граждан, как приоритетные объекты правозащиты, нуждаются в особой поддержке и внимании при осуществлении различных функций органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы в целях обеспечения их конституционных прав и действительной интеграции в общество.

Вторая глава магистерской диссертации была посвящена исследованию основных направлений деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан.

Ключевой функцией прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенных категорий граждан является прокурорский надзор за

соблюдением прав этих лиц. Целью прокурорского надзора в данном случае является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод социально незащищенной категории граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В сфере обеспечения прав социально незащищенной категории граждан предметом деятельности органов прокуратуры является защита их прав и охраняемых законных интересов в различных сферах общественной жизни, в частности, в сфере социального, медицинского и пенсионного обеспечения, в сфере образования, трудовых и жилищных прав, права на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры, транспорта и других прав.

Следующим направлением деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав социально незащищенной категории граждан, является защита их прав в гражданском и административном процессе.

С началом действия КАС РФ наряду с проблемами в определении вида судопроизводства возникли сложности при предъявлении прокурорами взаимосвязанных требований, одно из которых возникает из публичных правоотношений, а второе – связано с защитой материального права. В частности, отсутствие в ГПК РФ и КАС РФ нормы, предусматривающей возможность совместного рассмотрения неразрывно связанных между собой требований, как публичного характера, так и искового, влечет отказ в принятии исков, в которых оспариваются незаконные решения лиц, осуществляющих публично-властные полномочия, касающиеся предоставления инвалидам социальных гарантий. Поскольку предмет и основание иска в таких случаях едины и неделимы, постольку совместное рассмотрение требований в гражданском судопроизводстве позволит более эффективно, в том числе с точки зрения процессуальной экономии обеспечить защиту нарушенных прав инвалидов. В этой связи необходимо дополнить КАС РФ нормой, отсылающей к рассмотрению нескольких связанных между собой требований, одно из которых возникает из публичных правоотношений, в порядке гражданского судопроизводства (по аналогии с ч. 4 ст. 22 ГПК РФ).

Для повышения эффективности работы с обращениями в органы прокуратуры и совершенствования организации приема граждан из числа социально незащищенных необходимо принять ряд мер, касающихся всех обращений, поступающих в органы прокуратуры:

1) целесообразно внести изменения в приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ и Инструкции по его формированию», которым дополнить форму ведомственного статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ отдельной строкой – обращения социально-незащищенных категорий граждан, в том числе инвалидов, детей-инвалидов, несовершеннолетних и др., что позволит регулярно, не менее одного раза в полугодие, проводить анализ поступивших обращений инвалидов, с учетом которого планировать конкретные надзорные мероприятия по исполнению законов о защите прав инвалидов в определенных сферах правоотношений;

2) назрела необходимость издания организационно-распорядительного документа Генеральной прокуратуры РФ, в котором целесообразно отразить процедурные моменты, связанные с приемом социально незащищенных категорий граждан, рассмотрением и разрешением их обращений, требования к оборудованию помещений, где осуществляется прием населения, в том числе инвалидов, с учетом особенностей их здоровья.

Указанные меры позволят органам прокуратуры обеспечить достижение целей прокурорского надзора, имеющимися средствами реагирования пресекать нарушения прав социально незащищенных категорий граждан.

Особенности деятельности органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан в некоторых сферах общественных отношений были рассмотрены в третьей главе настоящего исследования.

Рассматривая деятельность органов прокуратуры по защите прав детей-инвалидов, был сделан вывод о том, что применение акта прокурорского реагирования в форме представления на нарушения требований подзаконных актов не соответствует положениям п. 1 ст. 24 ФЗ о прокуратуре, согласно которым представление является актом прокурорского реагирования на нарушения закона и вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые правомочны устранить допущенные нарушения закона. Представляется, что в данном случае о выявленных нарушениях прокурору необходимо проинформировать вышестоящую организацию, осуществляющую контрольные функции по отношению к той организации, где проводилась прокурорская проверка, а в необходимых случаях – органы контроля (надзора) с предложением принять меры по устранению имеющихся нарушений в деятельности подконтрольной организации и информированию прокурора о результатах проделанной работы.

Рассматривая вопрос о законности применения прокурором представления на нарушения прав детей-инвалидов как чрезвычайно важный и актуальный, целесообразно эту проблему осветить в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В магистерской диссертации было выдвинуто предложение внести изменения и дополнения в Федеральный закон «Об образовании в РФ», в котором предусмотреть отдельную гл. 11.1, посвященную особенностям образования детей с ограниченными возможностями здоровья. В данной главе следует определить понятие инклюзивного образования и его особенности, конкретизировать права детей с ограниченными возможностями здоровья и права их родителей или законных представителей. Важно прописать особенности организации данного вида образования, указать порядок формирования специализированных образовательных программ, конкретизировать вопрос по осуществлению функций образования работниками, имеющими специальную подготовку, указать меры по защите указанной категории лиц на образование.

Для усовершенствования работы органов прокуратуры необходимо разработать проект указания Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья», в котором акцентировать внимание прокуроров на важнейших особенностях прокурорского надзора в данной сфере с указанием всех возможных средств и способов его осуществления, разработать порядок отчетности нижестоящих прокуроров вышестоящим по состоянию надзора в данной сфере. Кроме того, следует разработать методические рекомендации, в которых перечислить типичные нарушения законов в рассматриваемой сфере, а также меры, направленные на их устранение, что позволит совершенствовать практику прокурорского надзора.

Учитывая важность проблем, связанных с распространением в сети Интернет противоправной информации, первоочередными задачами прокуроров по обеспечению законности в сфере защиты детей от такой информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, являются: реальное устранение нарушений в рассматриваемой сфере; принятие всего комплекса мер, которыми располагает прокурор, для предотвращения такого рода нарушений; последовательный контроль за исполнением вносимых прокурорами актов реагирования. Целесообразно также проведение регулярных обучающих занятий с прокурорскими работниками в рамках дополнительной программы профессиональной переподготовки на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере информационной безопасности несовершеннолетних».

В заключении также хотелось бы сделать вывод о необходимости принятия Генеральной прокуратурой РФ соответствующего ведомственного акта, который бы урегулировал основные вопросы и направления деятельности органов прокуратуры за защитой прав и законных интересов социально незащищенной категории граждан. Кроме того, необходимо проводить обобщение прокурорской практики в отношении указанной категории граждан.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.
3. Международный пакт от 16.12.1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Декларация социального прогресса и развития (Принята 11.12.1969 Резолюцией 2542 (XXIV) на 1829-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
5. Декларация о правах инвалидов (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

9. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 14.
10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
13. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.
14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
15. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
16. Федеральный закон от 28.12.2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. 1). Ст. 2.
17. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
18. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 6965.

19. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.
20. Федеральный закон от 17.07.2011 г. № 211-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4559.
21. Федеральный закон от 04.06.2011 г. № 126-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 19.02.2018) «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 23. Ст. 3266.
22. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
23. Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48.
24. Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 19.
25. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
26. Федеральный закон от 05.04.2003 г. № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

27. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
28. Федеральный закон от 25.10.2002 г. № 125-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.
29. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.
30. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.
31. Федеральный закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.
32. Федеральный закон от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.
33. Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.
34. Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

35. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.
36. Федеральный закон от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.
37. Федеральный закон от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.
38. Федеральный закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.
39. Федеральный закон от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О ветеранах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168
40. Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
41. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.
42. Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.
43. Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

44. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
45. Закон РФ от 12.02.1993 г. № 4468-1 (ред. от 20.12.2017) «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.
46. Закон РФ от 15.01.1993 г. № 4301-1 (ред. от 07.03.2018) «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» // Российская газета. 1993. 10 февраля. № 27.
47. Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4520-1 (ред. от 07.03.2018) «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Российская газета. 1993. 16 апреля. № 73.
48. Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 (ред. от 03.07.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.
49. Закон РФ от 15.05.1991 г. № 1244-1 (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.
50. Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 (ред. от 07.03.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

51. Указ Президента РФ от 24.01.2018 г. № 20 «Об установлении коэффициентов, применяемых к размерам доплат за классный чин (специальное звание), учитываемым при исчислении ежемесячной надбавки к пенсиям отдельным категориям пенсионеров» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 5. Ст. 739.
52. Указ Президента РФ от 26.02.2013 г. № 175 (ред. от 31.12.2014) «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 938.
53. Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
54. Указ Президента РФ от 07.05.2008 г. № 714 (ред. от 09.01.2010) «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2116.
55. Указ Президента РФ от 06.05.2008 г. № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2115.
56. Указ Президента РФ от 05.05.1992 г. № 431 (ред. от 25.02.2003) «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.
57. Указ Президента РФ от 02.10.1992 г. № 1157 (ред. от 01.07.2014) «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1098.
58. Постановление Правительства РФ от 08.12.2017 г. № 1492 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 51. Ст. 7806.

59. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 (ред. от 14.12.2017) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы»» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 13.
60. Постановление Правительства РФ от 26.04.2012 г. № 403 (ред. от 04.09.2012) «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента» (вместе с «Правилами ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2428.
61. Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 г. № 95 (ред. от 29.03.2018) «О порядке и условиях признания лица инвалидом» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 9. Ст. 1018.
62. Постановление Правительства РФ от 30.08.2005 г. № 542 (ред. от 04.03.2015) «Об утверждении Правил финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации по возмещению вреда и предоставлению гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральным законом «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и Федеральным законом «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию

вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 36. Ст. 3707.

63. Постановление Правительства РФ от 30.07.1994 г. № 890 (ред. от 14.02.2002) «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 15. Ст. 1791.
64. Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 г. № 927 «Об обеспечении формирования доступной для инвалидов среды жизнедеятельности» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 17. Ст. 1994.
65. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2005 г. № 2347-р (ред. от 18.11.2017) «О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 4. Ст. 453.
66. Приказ Минтруда России от 13.06.2017 г. № 486н «Об утверждении Порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
67. Приказ Минтруда России от 03.07.2013 г. № 291н (ред. от 04.07.2016) «Об утверждении нормативов оснащения учреждений главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации специальным диагностическим оборудованием» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.08.2013 г. № 29841) // Российская газета. 2013. 27 сентября. № 217.

68. Приказ Минздрава России от 15.02.2013 г. № 72н «О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» (вместе с «Порядком проведения диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации») // Российская газета. 2013. 14 мая. № 100.
69. Приказ Минздрава России от 20.12.2012 г. № 1175н (ред. от 31.10.2017) «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения» // Российская газета. 2013. 3 июля. № 142.
70. Приказ Минздравсоцразвития России от 31.01.2011 г. № 57н (ред. от 24.10.2014) «Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации» // Российская газета. 2011. 11 февраля. № 29.
71. Приказ Минрегиона России от 27.12.2011 г. № 605 «Об утверждении свода правил «СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» (СП 59.13330.2012)» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
72. Приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2017. № 10.
73. Приказ Генпрокуратуры России от 16.05.2017 г. № 346 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ и Инструкции по его формированию»

[Электронный ресурс] // Справочно-правовая система  
КонсультантПлюс.

74. Приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 8.
75. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 г. № 45 (ред. от 07.03.2018) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4.
76. Приказ Генпрокуратуры России от 07.02.2013 г. № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система  
КонсультантПлюс.
77. Приказ Генпрокуратуры России от 02.07.2012 г. № 250 (ред. от 26.12.2017) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения №1-ЕГС, № 2-ЕГС, № 3-ЕГС, № 4-ЕГС» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
78. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 г. № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система  
КонсультантПлюс.
79. Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. № 2.
80. Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской

Федерации (утв. Генпрокуратурой России 04.06.2014) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

81. Указание Генпрокуратуры РФ от 08.09.2011 г. № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
82. Представление Генпрокуратуры России от 28.09.2000 г. № 21-19-2000 «Об устранении нарушений федерального законодательства о начальном и среднем профессиональном образовании» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
83. Представление Генпрокуратуры РФ от 06.01.1999 г. № 21-7-99 «О нарушении ст. 43 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства об образовании» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
84. Методические рекомендации для создания и организации деятельности мобильных (выездных) приемных прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров от 24.09.2015 г. № 24-02-2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.04.2018 г.).
85. Закон Самарской области от 14.04.2006 г. № 30-ГД (ред. от 15.03.2018) «О предоставлении гражданским служащим Самарской области социальных выплат на строительство или приобретение жилого помещения» // Волжская коммуна. 2006. 15 апреля. № 66 (25619).
86. Закон Самарской области от 11.03.2005 г. № 87-ГД (ред. от 12.03.2018) «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и поселках городского типа на

- территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2005. 12 марта. № 44.
87. Закон Самарской области от 05.07.2005 г. № 139-ГД (ред. от 10.10.2017) «О жилище» // Волжская коммуна. 2005. 7 июля. № 124.
88. Закон Самарской области от 07.07.2005 г. № 152-ГД (ред. от 12.03.2018) «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Волжская коммуна. 2005. 8 июля. № 125.
89. Закон Самарской области от 16.07.2004 г. № 122-ГД (ред. от 12.03.2018) «О государственной поддержке граждан, имеющих детей» // Волжская коммуна. 2004. 22 июля. № 133.
90. Закон Самарской области от 03.04.2002 г. № 14-ГД (ред. от 08.02.2016) «О культуре в Самарской области» // Волжская коммуна. 2002. 10 апреля. № 64.
91. Закон Самарской области от 06.05.2000 г. № 16-ГД (ред. от 15.03.2018) «О социальной помощи в Самарской области» // Волжская коммуна. 2000. 24 мая. № 78-79.
92. Постановление Правительства Самарской области от 11.07.2014 г. № 389 (ред. от 20.12.2017) «Об установлении категорий граждан, проживающих на территории Самарской области и нуждающихся в специальной социальной защите, и утверждении порядка и условий предоставления жилых помещений (квартир) для социальной защиты отдельных категорий граждан» // Волжская коммуна. 2014. 16 июля. № 182(29034).
93. Постановление Правительства Самарской области от 03.02.2010 г. № 16 (ред. от 06.09.2012) «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Самарской области на период до 2020 года» // Волжская коммуна. 2010. 05 февраля. № 38(26985).

94. Распоряжение Правительства Самарской области от 11.09.2017 г. № 785-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»), направленных на повышение реальных доходов населения и снижение бедности в Самарской области, на 2017 - 2019 годы» // Волжская коммуна. 2017. 14 сентября. № 236(30131).
95. Постановление Администрации городского округа Самара от 08.11.2013 г. № 1488 (ред. от 29.12.2017) «Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Молодежь Самары» на 2014 - 2018 годы» // Самарская Газета. 2013. 09 ноября. № 207(5228).
96. О минимальных нормах социального обеспечения: Конвенция № 102 Международной организации труда (Заключена в г. Женеве 28.06.1952) // URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.03.2018).
97. Европейский кодекс социального обеспечения (ETS № 48) (Вместе со «Статьей 68 «I», «Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности», «Дополнительным обеспечением или льготами») (Принят в г. Страсбурге 16.04.1964) // URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.04.2017 г.).

### **Научная и учебная литература**

98. Акатнова М.И. Право человека на социальное обеспечение в международных актах, законодательстве зарубежных стран и России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 32 с.
99. Асачева М.В. О легальном определении понятия «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2014. № 4. С. 31-34.
100. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов. М.: НОРМА: М., 2009. 783 с.

101. Берензон А.Д., Гудкович К.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействием с ними при осуществлении общего надзора. М., 1976. 216 с.
102. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации. М., 1999. 250 с.
103. Благодар А.Л. К вопросу о нормах, устанавливающих круг субъектов социально-обеспечительных отношений и их правосубъектность // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2013. № 18. С. 165-167.
104. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание рабочей группы по защите прав инвалидов. 04 апреля 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news> (дата обращения: 23.04.2018 г.).
105. В прокуратуре области на заседании коллегии обсудили итоги работы за 2017 год [Электронный ресурс] // режим доступа: <http://www.samproc.ru/> (дата обращения: 23.04.2018 г.).
106. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52-56.
107. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 178–182.
108. Винокурова А.В., Голик Н.Н. Основные нарушения прав детей с ограниченными возможностями здоровья в Российской Федерации // Молодой ученый. 2014. № 20. С. 535–537.
109. Воеводина Т.Г. Актуальные проблемы соблюдения социальных прав детей, проживающих на периферийных и северных территориях Российской Федерации, в надзорной деятельности прокурора // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 2. С. 48-51.

110. Воеводина Т.Г. К вопросу о соблюдении законности внесении прокурором представления в связи с выявленными нарушениями прав детей-инвалидов // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 72-77.
111. Гришин А.В., Воеводина Т.Г., Харламова М.Л., Сухова Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов о социальной защите детей-инвалидов // В книге: Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году. Сборник научных докладов / Под общ. ред. О.С. Капинус ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2013. С. 5-33.
112. Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: монография. – Пенза, 2011. – 264 с.
113. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений: методическое пособие / Под ред. А.И. Алексеева. М., 2004. 354 с.
114. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 18 апреля 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/search> (дата обращения: 23.04.2018 г.).
115. Ережипалиев Д.И. К вопросу о понятии «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2017. № 1. С. 48-51.
116. Ережипалиев Д.И. Защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, мерами прокурорского надзора // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 1 (27). С. 104-107.

117. Игонина Н.А. Права социально уязвимых лиц в России. Надзорная деятельность прокуратуры по их защите // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 192-196.
118. Игонина Н.А. Вступительный доклад «Реализация конституционных прав социально уязвимых категорий граждан в Российской Федерации» // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 3-14.
119. Игонина Н.А. Механизмы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в социальном государстве в периоды кризисных явлений в экономике // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 2. С. 17-21.
120. Коваль Н.В. Деятельность прокуроров по защите прав детей-инвалидов на обеспечение их техническими средствами реабилитации // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 105-110.
121. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / Под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Проспект: М., 2015. Т. 2. 620 с.
122. Лаврова Ю.В. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 112-116.
123. Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений. М.: Юрлитинформ, 2011. 313 с.

124. Маматов М.В. Прокуратура и средства массовой информации: состояние и перспективы взаимодействия // Вестник Академии ГП РФ. 2010. № 1. С.15–18.
125. Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. 214 с.
126. Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969. 212 с.
127. Насонов Ю.Г., Выскуб В.С. О недостатках правового регулирования участия прокурора в административном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 5. С. 60– 66.
128. Немцева В.Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 190-208.
129. Обобщение состояния работы с обращениями в органах прокуратуры Российской Федерации за 2015 год от 24.02.2016 г. № 25-06-16.
130. Общая численность инвалидов по группам инвалидности (на 1 января года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 28.02.2018 г.).
131. Обуховский И.Н., Шнякина Т.С. Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве // Военное право. 2017. № 3 (43). С. 128-134.
132. Отто И.П. Институт защиты социально-экономических прав граждан России: противоречия развития // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 3А. С. 162-182.
133. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 17-22.

134. Паламарчук А. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. М.: Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 56-58.
135. Паламарчук А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 3-6.
136. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
137. Пристанская О.В., Сальникова О.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере информационной безопасности несовершеннолетних: методич. пособие. М.: Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2008. 160 с.
138. Проверка прокурором исполнения законов: пособие / Н.В. Субанова и др.; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. 160 с.
139. Раскина Т.В. О некоторых направлениях укрепления законности в сфере обеспечения прав и интересов несовершеннолетних // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 123-126.
140. Российский прокурорский надзор: учебник для ВУЗов под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА: М., 2001. 420 с.
141. Русских А.С. Опыт прокуратуры Самарской области по взаимодействию с институтами гражданского общества // Прокурор. 2017. № 4. С. 140-144.
142. Сахнова Т.В. Право на судебную защиту и процессуальный механизм его реализации; Право на судебную защиту и практические аспекты его

- реализации: Международная научно-практическая конференция, 14 - 15 августа 2006 г. Вильнюс, 2006. С. 443 – 444.
143. Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 4. С. 67-73.
144. Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов. Научный доклад. М., 2016. 148 с.
145. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М., 1960. 340 с.
146. Щепетков В.В. Некоторые вопросы осуществления прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав социально уязвимых категорий граждан // *Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова*. М., 2016. С. 155-161.
147. Якушев А.В. Социальная защита. Социальная работа: конспект лекций. М.: А-Приор, 2010. 230 с.
148. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. 240 с.
149. Shabunova A.A., Kalachikova O.N., Leonidova G.V., Smoleva E.O. Exclusion as a criterion for selecting socially vulnerable population groups // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2016. № 2 (44). С. 29-47.
150. Terekhova A.N. Features of the functioning of the federal roster of disabled people // В сборнике: *Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах Сборник научных трудов 7-й Международной научно-практической конференции*. 2018. С. 8-11
151. Terziev V., Kanev D., Arabska E. Social entrepreneurship development in Bulgaria // *Евразийский союз ученых*. 2017. № 9-2 (42). С. 51-60.

152. Tikhonova N.E. Fenomen sotsial'noi eksklyuzii v usloviyakh Rossii [The Phenomenon of Social Exclusion in Russia]. Mir Rossii [World of Russia], 2003, no. 1, p. 40.
153. Xalikulova X.Yu. Social-political and spiritual life of people with disabilities in the central asian history //Theoretical & Applied Science. 2016. № 7 (39). С. 32-34.

### **Материалы судебной практики**

154. Постановление Конституционного суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.
155. Определение Верховного Суда РФ от 04.08.2015 г. № 6-КГ15-5 / Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) (ред. от 28.03.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 3.
156. Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2014 г. № 606-О [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
157. Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2014 г. № 686-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 5.
158. Определение Конституционного Суда РФ от 18.12.2007 г. № 961-О-О [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
159. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 06.02.2018 г. по делу № 33-2566/2018 [Электронный ресурс] // справочно-правовая система КонсультантПлюс.
160. Апелляционное определение Самарского областного суда от 31.03.2015 г. по делу № 33-3338/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 27.02.2018 г.).

161. Определение Ленинградского областного суда от 22.12.2011 г. № 33-6414/2011 [Электронный ресурс] // справочно-правовая система КонсультантПлюс.