

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Уголовное право и процесс»

(наименование кафедры)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

уголовно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Студент(ка)

Н.И. Перфильев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

И.Е. Третьяков

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

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

(личная подпись)

« _____ » 20__ г.

Тольятти 2018

Аннотация

Тема данной бакалаврской работы: «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Актуальность рассматриваемой темы обоснована тем, что роль прокурорского надзора очень велика и заключается не только в выявлении, но и предупреждении и профилактике выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина в России, а также их восстановлении.

В качестве цели в настоящей работе является комплексное исследование надзорной деятельности прокуратуры в России за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в настоящее время.

Для того, чтобы достигнуть указанной цели необходимо разрешить следующие задачи:

- раскрыть понятие и сущность прокурорского надзора;
- определить правовые основы, принципы и задачи прокурорского надзора;
- определить место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти;
- рассмотреть меры прокурорского реагирования на нарушения отдельных видов прав и свобод человека и гражданина;
- установить проблемы и пути дальнейшего совершенствования прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Структура работы состоит из введения, 2 глав, 6 параграфов, заключения и списка использованных источников.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Прокурорский надзор: его место в системе органов государственной власти при осуществлении деятельности по соблюдению прав и свобод человека и гражданина.....	8
1.1 Понятие и сущность прокурорского надзора.....	8
1.2 Правовые основы, принципы и задачи прокурорского надзора.....	17
1.3 Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти.....	22
Глава 2. Порядок осуществления прокурорского надзора.....	28
2.1 Прокурорский надзор за соблюдением законов, прав и свобод человека и гражданина.....	28
2.2 Прокурорский надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, участие в судебном производстве.....	31
2.3 Проблемы и пути совершенствования осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, действующих на территории РФ.....	38
Заключение.....	49
Список используемой литературы.....	54

Введение

Прокуратура Российской Федерации – это специальный государственный орган, осуществляющий надзор за тем, чтобы соблюдались права и свободы людей не только различными министерствами (ведомствами), а также исполнительными органами, выполняя помимо этого иные обязанности. Надзирая за соблюдением прав и свобод граждан, прокуратура вносит представления для устранения причин и условий, способствующих указанным нарушениям, а также требования об их устранении.

В настоящее время осуществление защиты посредством юридических средств прав и свобод человека, гражданина является приоритетной задачей, имеющей политическую значимость.

Для решения указанной задачи необходимо большое количество различных усилий страны, а также различных и разнообразных методов для осуществления взаимодействия с обществом. Однозначно, что огромную роль играют суды, но кроме судов для досудебной, а также контрольной и управленческой деятельности имеется обширное поле в деятельности и функционировании механизмов защиты прав и свобод граждан.

Законодатель предусмотрел наибольшее усиление защитной функции с точки зрения права для органов прокуратуры, особенно, в соблюдении прав и свобод человека и гражданина. В законодательстве посвящена этому целая глава, что подчеркивает ее существенное значение¹.

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

Кроме того, в соответствии с основным законом нашего государства – Конституцией Российской Федерации установлено, что Российская Федерация является социальным государством, политическая деятельность которого направлена на формирование условий, которые обеспечивали бы достойную жизнь людям, а также их свободное развитие.

Также в соответствии с Конституцией России в нашей стране под охраной находятся труд и семья, материнство, отцовство и детство, пожилые люди, поскольку именно человек, а также его права, свободы и законные интересы являются высшей ценностью в нашей стране и находятся под охраной государства. Любое государство стремится обеспечить благоприятные условия для проживания в стране различным категориям граждан. Однако в России у данной медали есть и другая сторона, согласно которой можно увидеть достаточно высокие цены на продукты питания и коммунальные услуги, маленькие заработные платы и пенсии по старости и инвалидности, которые не могут дать нормальной жизни и тем более достойного существования гражданам.

Также, охрана труда находится не на должном уровне. В Российской Федерации большая часть работников трудятся на работах с вредными и тяжелыми условиями труда, где выплата компенсаций различного рода обязательна, однако зачастую данное правило не соблюдается, люди на производствах травмируются и получают инвалидности, выполняя трудовые обязанности и, подвергая свои жизнь и здоровье опасности. На предприятиях, в организациях увеличивается количество пожаров, выбросов в атмосферу веществ, которые являются губительными для жизни нашего общества.

Следовательно, роль прокурорского надзора очень велика и заключается не только в выявлении, но и предупреждении и профилактике выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина в России, а также их восстановление, что обуславливает актуальность выбранной работы.

В качестве цели в настоящей работе является комплексное исследование надзорной деятельности прокуратуры в России за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в настоящее время.

Для того, чтобы достигнуть указанной цели необходимо разрешить следующие задачи:

- раскрыть понятие и сущность прокурорского надзора;
- определить правовые основы, принципы и задачи прокурорского надзора;
- определить место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти;
- рассмотреть меры прокурорского реагирования на нарушения отдельных видов прав и свобод человека и гражданина;
- установить проблемы и пути дальнейшего совершенствования прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В качестве объекта в настоящей работе выступают те общественные отношения, которые возникают в области деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина.

В качестве предмета в настоящей работе выступают конституционно-правовая природа, а также основные пути по защите прав и свобод человека и гражданина прокуратурой России.

В ходе написания настоящей работы были использованы такие методы, как методы систематизации имеющихся сведений, исследования, анализа, синтеза, сравнительно-правовой, логический, статистический, исторический, конкретно социологический, то есть совокупность общенаучных и частных методов исследования, а также осуществлялся анализ нормативных правовых актов, юридической литературы, обобщение полученных данных.

В качестве теоретической основы выступили труды известных ученых правоведов таких, как В.И. Баскова, В.Г. Бессарабова, А.Д. Бойкова, Ю.Е. Винокурова, О.В. Гладышева, Ф.М. Кобзарева, В.М. Савицкого, В.А. Семенцова, А.Ф. Смирнова, В.Г. Ульянова и многих других.

В качестве нормативно-правовой базы использовались положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О прокуратуре РФ», иных федеральных законов и нормативно-правовых актов, действующих в настоящее время.

Структура работы состоит из введения, 2 глав, 6 параграфов, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Прокурорский надзор: его место в системе органов государственной власти при осуществлении деятельности по соблюдению прав и свобод человека и гражданина

1.1 Понятие и сущность прокурорского надзора

Традиционной направленностью прокурорской деятельности в России была и остается охрана конституционных прав личности, надзор за соблюдением законодательных актов, способствующих закреплению правового статуса граждан (гл.2, разд. I)². К таким правам и свободам можно отнести политические, трудовые, жилищные, экономические, экологические и прочие, имеющие юридическое закрепление в Конституции РФ.

Профессиональная деятельность прокурора многогранна и вся она подчинена основной цели - защите личных прав и свобод гражданина посредством надзора. Сталкиваясь в своей практике с разными задачами, в рамках своих полномочий, осуществляя надзор в разных отраслях деятельности людей, первоочередным вопросом, которым задается прокурор, всегда остается соблюдение прав и свобод гражданина и человека. И в случае, когда обнаруживается нарушение таких прав и свобод, прокурором выполняются действия определенные законодательством по их восстановлению. Таким образом, прокурорская деятельность реализует роль гаранта прав гражданина и человека. Эта роль, представляет собой основную и наиболее важную часть деятельности современной прокуратуры.

На этапе переходного периода в государстве, принятая специальная глава в третьем разделе ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»: «Надзор за соблюдением личных прав и свобод гражданина», означает одновременно и поднятие приоритета прав и свобод граждан в России и

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

усиление нагрузки на прокурорский аппарат в процессе их обеспечения³. Для правового государства, на создание которого направлен процесс реформации в нашей стране, высшим приоритетом всегда обладают личные права и свободы. При вхождении в Союз Европы, Российской Федерацией была принята обязанность неукоснительного соблюдения личных прав и свобод граждан, а также обеспечения благоприятной законодательной среды для этой цели. Предпосылками для модернизации сферы прокурорского надзора и повышению его активности в отношении защиты прав и свобод граждан, служат распространившиеся случаи их нарушения. Наблюдаются ограниченные возможности судебной системы, которая при большом объеме делопроизводства очень медленно работает, кроме того, очень ограниченная часть населения может обращаться к услугам адвокатов для защиты своих прав, ввиду их дороговизны, из-за чего ослабевает общая правовая защищенность граждан.

Статья 26 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» дает определение о том, что является предметом надзорной деятельности прокуратуры в отношении соблюдения прав и свобод граждан. Оно объединяет в себе функции по соблюдению личных прав и свобод граждан в федеральных министерствах, государственных комитетах, федеральных службах и прочих исполнительных органах, законодательных и исполнительных органах субъектов РФ, органах местного и военного самоуправления, контролирующих органах, их должностных лиц, и органах управления и руководителей организаций коммерческой и некоммерческой сферы. Проводя анализ содержания вышеуказанной статьи, очевидным становится факт неограниченного распространения прокурорских полномочий в осуществлении надзора за исполнением конституционного и гражданского права. Эти полномочия охватывают деятельность всех органов и должностных лиц, включая министерства и ведомства федерального

³ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

уровня, при этом подчиненность и форма собственности существенного значения не имеют. Говоря иначе, получив информацию о совершении действий, ограничивающих личные права и свободу граждан, прокурором могут осуществляться любые действия по надзору, в отношении любого органа, учреждения, организации, объединения. Конституция РФ предписывает выполнение обязанностей по обеспечению личных прав и свобод граждан всеми органами без исключения⁴.

Высшей целью надзорной деятельности прокуратуры является такое положение, при котором все органы и должностные лица соблюдают права и свободы гражданина и человека, и при этом у граждан присутствует уверенность в их соблюдении, а в случае их нарушения они всегда могут рассчитывать на поддержку государства, в лице уполномоченных ведомств, включая прокуратуру.

Приказами и указаниями изданными Генеральным прокурором, его заместителями, прокурорами субъектов РФ осуществляется постановка задач перед прокурорским аппаратом. Этими задачами руководствуются прокуроры при организации надзорных мероприятий в отношении соблюдения прав и свобод граждан, а также в отношении соблюдения прочих законодательных норм.

В основе требований генерального прокурора лежит обязательное сохранение всеми прокурорами приоритета надзорной деятельности в отношении соблюдения прав и свобод граждан, а также категоричность и оперативность в случае их нарушения. Кроме того, особое внимание должно уделяться соблюдению правовых гарантий лицам, относящихся к незащищенным слоям населения, таким как инвалиды, престарелые, дети, оставшиеся без родителей и т.п.

Особое внимание прокуроры должны оказывать рассмотрению жалоб и заявлений о нарушениях гарантий прав и свобод гражданина и человека.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

Такие обращения должны быть рассмотрены и разрешены в установленный законодательством срок подведомственной прокуратурой и по ним должна быть проведена процедура восстановления всех нарушенных правовых норм. Проведение надзорных мероприятий, прежде всего, должно охватывать государственные органы, осуществляющие контроль, за выполнением правовых гарантий граждан, ввиду прямой взаимосвязи между применением этими органами и их служащими предоставленных полномочий и возложенных обязанностей, и уровнем обеспеченности этих гарантий. Прокурору, при проведении надзорных мероприятий в таких органах, в своих действиях важно строго ограничиваться вверенной компетенцией, не вмешиваясь в управление и организацию работы учреждения и не заменяя их.

В случае необходимости разрешения спорной ситуации, связанной с ущемлением правовых гарантий граждан, в судебном порядке, прокурором может быть инициировано исковое обращение в судебные органы, не допуская замещения их функции.

Особая категоричность прокуроров должна быть проявлена к явлениям равнодушного отношения к людям, обратившимся в органы ответственные за защиту прав и свобод граждан, неисполнение этими органами и их должностными лицами своих обязанностей по проведению мер для восстановления ущерба. Также, важно отметить, что гарантировать личные и общественные интересы – одна из важнейших целей, составляющих основу правозащитной деятельности федеральной прокуратуры. Поэтому первоочередная обязанность прокуроров состоит в принятии действий и мер, способствующих охране прав и свобод граждан для максимально возможного количества человек, живущих на территории государства и являющихся его гражданами. Действия должны быть направлены на предупреждение вступления в силу законопроектов представительной и исполнительной власти, содержание которых противоречат соблюдению прав и свобод граждан всего общества или его большинства, а также на

отмену таких законов, инициацию судебных процессов, направленных на восстановление государственных гарантий граждан - жителей региона. Однако, зачастую имеют место негативные факты, когда при имеющихся основаниях, прокуроры используют свои полномочия для защиты прав и свобод общества не в полной мере.

В статье 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» приведен перечень всех полномочий, которые прокуроры могут беспрепятственно применять в своей деятельности по надзору за соблюдением личных интересов граждан и прочих законодательных норм. Законный инструмент, который, в основном, используют прокуроры для обнаружения фактов правонарушений прав и свобод и интересов граждан, представляет собой прокурорскую проверку, приводящуюся при поступлении информации о противозаконных действиях.

Осуществляя возложенные функции гаранта прав, свобод и интересов граждан, согласно ст. 27 вышеупомянутого ФЗ, прокурор должен выполнять сопутствующие этому обязанности, а именно⁵:

— принятие к рассмотрению и проверке заявлений, жалоб и прочих сообщений о фактах правонарушений. Такой вид деятельности составляет значительную часть всей работы прокуратуры, и имеет преимущественную направленность на решение задач обеспечения защиты прав, свобод и интересов граждан. Рассмотрение и разрешение обращений, обеспечивает прокурора информацией для оценки ситуации о соблюдении правовых гарантий прав и свобод граждан, на основании которой принимается решение о проведении законной процедуры устранения нарушений. В случае, если жалоба была уже рассмотрена в прокуратуре, гражданин может также обратиться для её рассмотрения и в судебном порядке; разъяснение обратившимся за защитой гражданам порядка её осуществления. Эта

⁵ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

функция обусловлена слабым представлением в обществе о предмете своих прав и свобод, а также о существующем регламенте и конкретных действиях по их защите, и требуется объяснение прокурора лично, во время индивидуального приема, или на мероприятиях, организуемых предприятиями для просвещения своих сотрудников, а также с помощью средств массовой информации. Прокуратура проводит ознакомление населения с тем, как защищать свои интересы в суде, что является основанием для обращения в иные инстанции по этому вопросу, а также предоставляется необходимая помощь в оформлении документов при подаче исков в суд гражданам с ограниченными физическими возможностями и прочим, относящимся к особым незащищенным категориям гражданам. Спектр вопросов, по которым прокуроры дают разъяснения пострадавшим, довольно велик. Обеспечивается принятие мер предупреждающих и пресекающих правонарушения, обеспечивается привлечение правонарушителей к наложению санкций, и компенсации нанесенного вреда социально-незащищенным категориям граждан (по их запросу).

Все функции и виды деятельности прокуратуры, включая надзорную, имеют общую направленность на предупреждение правонарушений, связанных с правами и свободами граждан. Применяются всевозможные общественные способы донесения информации о законодательных принципах предупредительно-профилактических мер, которые могут быть представлены в виде лекционного чтения, в виде тематических бесед, информирования через телекоммуникационные каналы, личных консультаций.

Своевременность при выявлении правонарушений и оперативность при проведении мероприятий по их устранению являются наиболее эффективными методами для пресечения противоправных действий и предотвращения их распространения. В случаях, когда в распоряжении прокурора находится достоверная информация о назревающем преступлении

важное значение для предупреждения правонарушения имеет уведомление должностных лиц о неприемлемости подобных действий.

Если имеет место причинение вреда, то прокурором выдвигается требование о взыскании компенсации с причастных должностных и прочих виновных лиц, а при наличии оснований подается исковое заявление для судебного рассмотрения.

Если противоправные действия, нарушающие права и свободы человека и гражданина, имеют признаки административных правонарушений, то прокурором может возбуждаться административный процесс по данному факту, либо он может оперативно сообщить об инциденте и передать информацию, полученную при проверке в правомочную инстанцию рассматривающую подобные случаи. Здесь прокурор вправе самостоятельно выбирать вариант действий на законных для этого основаниях. Тем не менее при любом варианте развития событий контроль и ответственность за окончательный исход дела возложены на него, прокурор должен убедиться в том, что все виновные лица были привлечены к наложению санкций.

Если по факту противоправных действий, нарушающих права и свободы человека и гражданина, возбуждено гражданское судопроизводство, прокурором могут предъявляться и поддерживаться в суде (в т. ч. арбитражном) иски потерпевших. Чаще всего к таким мерам прокуроры прибегают в случае, когда состояние здоровья, возраст и прочие веские обстоятельства не позволяют пострадавшему самому защищать свои интересы во время суда. Кроме того, прокурорской поддержкой сопровождаются судебные иски, в которых отражено нарушение прав и свобод большого количества людей или совершенное правонарушение вызвало в обществе значительный отклик.

Если существуют основания квалифицировать противоправные действия, нарушающие права и свободы человека и гражданина как преступление, то прокурором осуществляется возбуждение уголовного дела,

и принятие соответствующих законодательству мер по обеспечению такого конечного исхода дела при котором виновных лиц в обязательном порядке настигает уголовное преследование.

На основании всего вышесказанного, можно утверждать, что прокурорский аппарат имеет все полномочия, требующиеся для эффективного и надежного отстаивания прав и свобод граждан. Обладание такими полномочиями имеет для прокуроров сугубо практическое значение.

Методика прокурорского надзора включает в себя комплекс способов и средств с помощью которых прокуроры выявляют и устраняют, и предупреждают правонарушения и сопровождающие их факторы.

Касаемо темы нашего изучения метод определяется как технология достижения определённого результата, такого как обнаружение фактов несоблюдения политических и личных прав и свобод гражданина и человека.

Методикой предусматривается полный спектр способов и средств, возможных для применения прокурорским аппаратом в целях решения поставленных задач. Содержащиеся в методике способы и средства, в основном, не имеют обязательного характера, и чаще всего закреплены в качестве рекомендаций.

Существующие методические указания для обнаружения фактов несоблюдения политических прав и свобод гражданина и человека подразделяются в соответствии с этапами данной процедуры: организация, тактика, техника.

Методами организации осуществляется подготовка и координирование надзорной деятельности прокуроров, что обеспечивает своевременное поступление и обработку данных о фактах нарушений прав и свобод граждан, создания оптимального плана работ, и рациональный подход к организации труда прокуратуры.

К методам тактики можно отнести применяемый передовой опыт, логические и психологические сведения, научный подход к организации

труда, определяющего обоснованность, целесообразное и последовательное применение инструментов организации и права для исполнения надзорной функции прокуратуры за соблюдением прав и свобод гражданина и человека.

Методы техники представляют собой различные технические средства (оргтехника, видеотехника), рационально и активно используя которые, можно достигать оптимизации рабочего процесса осуществления надзорной функции прокуратуры за соблюдением прав и свобод граждан, а также научного подхода к управлению трудовой деятельностью.

Выработка методов осуществляется неразрывно с процессом практического исполнения прокурорских обязанностей, что способствует их постоянному совершенствованию. Методами сферы исполнения прокурорских функций являются определенные действия, которые совершаются с целью получения достоверной информации и предотвращения фактов нарушения закона. Из всего вышесказанного можно заключить, что методика исполнения функций прокуратуры представляет собой сочетание предусмотренных законом способов и максимально эффективных для обнаружения и ликвидации правонарушений средств, которые применяют прокуроры для решения поставленных задач. Для функции прокуратуры, направленной на выявление правонарушений и установление содействующих им факторов и лиц, также существуют методические указания. Индивидуальность применения методики придает творческую направленность работе прокурора, открывает возможности для проявления его профессиональных способностей, опыта, личных качеств, инициативы и активности. Методические указания для прокуратуры разрабатываются на основании практики и теории надзорной деятельности, используются в научных изысканиях и разработке рекомендаций, которые руководители главного управления Генеральной прокуратуры и федеральных субъектов направляют сотрудникам, находящимся в подчинении, а также они применяются в создании приказов и указаний Генерального прокурора РФ, приобретая при этом статус обязательства.

1.2 Правовые основы, принципы и задачи прокурорского надзора

Одной из отраслей права является осуществление надзора прокурорами, состоящего из совокупности нормативно-правовых актов, регулирующего функционирование структур прокуратуры в целях укрепления правового режима, установления принципов действия права и надзора за правопорядком на территории Российской Федерации.

Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 3 имеет принцип, на основании которого правовая база формирования и работы подразделений прокуратуры определены Конституцией России, данным законом и другими федеральными законами, а также международными договорами РФ⁶.

Многочисленные правовые нормы, определяющие статус формирования и работы структур прокуратуры, входят и в состав международных договоров России.

К такому виду правовых норм следует причислить:

1. Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.⁷;
2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Колумбией от 6 апреля 2010 г. «О взаимной правовой помощи по уголовным делам»⁸;
3. Договор между Российской Федерацией и Республикой Кыргызстан от 14 сентября 1992 г. «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам»⁹;

⁶ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

⁷ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Заключена в г. Минске 22.01.1993) (вступила в силу 19.05.1994, для Российской Федерации 10.12.1994) (ред. от 28.03.1997) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5942/

⁸ Договор между Российской Федерацией и Республикой Колумбией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (Подписан в г. Москве 06.04.2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154512/

4. Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 19 июня 1992 г. «О правовой помощи по гражданским и уголовным делам» и другие международные договоры¹⁰.

Конституцией России определены положения формирования и работы прокуратуры. Структура прокуратуры на основании статьи 129 Конституции России есть единая централизованная система с вертикальной властью - нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим и Генеральному прокурору России¹¹.

Данная статья Конституции определяет правила, по которым назначаются или освобождаются прокуроры и Генеральный прокурор России от должности. Совет Федерации на основании представления Президентом страны обладает полномочиями назначать или снимать Генерального прокурора с должности (статья 129 часть 2 Конституции Российской Федерации). Такое правило, заложенное в Конституции, осуществляет на высочайшем уровне смысл независимого надзора прокурором, на который не влияют другие государственные органы власти и обеспечивают самостоятельность деятельности.

Наличие Федерального устройства России обеспечило закрепление положения (статья 129 часть 3 Конституции России) на основании, которого назначение на должность прокурора возможно, если кандидатура согласована со структурами власти данного субъекта Российской Федерации. Но такое правило лишается своеобразия, поскольку статья 129 в части 4 Конституции определяет, что назначает прокуроров всех уровней Генеральный прокурор России.

⁹ Договор между РФ и Республикой Кыргызстан от 14.09.1992 «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6117/

¹⁰ Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (подписан в г. Пекине 19.06.1992) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121041/

¹¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

Конституцией определено, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает права, организацию и правила функционирования прокуратуры.

В состав Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» входит 7 разделов, имеющих в совокупности 73 статьи (на 01.09.2011г.). Закон определяет такие основополагающие параметры, как направление целей и задач в работе прокуратуры, совокупность основных функций, принципиальные стороны устройства и деятельности прокуратуры, какими правовыми компетенциями обладают Генеральный прокурор и другие прокуроры, правила по которым назначают на должность и освобождают¹².

Законом прописаны предметная сторона прокурорских надзоров для каждой основной отрасли, определен круг полномочий прокурора, меры прокурорского реагирования при выявлении нарушений закона. В законе присутствуют статьи, которыми определены правила, по которым проходят службу в системе прокуратуры; определены кадровые составы; указаны способы защиты прав работников прокуратуры и их социальная защита.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в части 1 статьи 30 определяет порядок, на основании которого прокурором проводится надзор за соблюдением законности следственными розыскными структурами, дознавателями, при проведении предварительного следствия. Круг полномочий прокурора для данной деятельности определяет уголовно-процессуальное законодательство и иные федеральные законы.

В качестве примера: руководителями структур по оперативному розыску предоставляется служебная и оперативная документация, дела учета по оперативной работе, информация о проведенных розыскных и оперативных действиях, документы учетной регистрации и другие сведения прокурору, проводящего надзорные мероприятия за соблюдением законности

¹² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

оперативно-розыскными органами на основании статьи 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹³.

За невыполнение требований прокурора, основанных на законном основании и входящих в его полномочия по осуществлению надзора за оперативными розыскными действиями, наступает установленная законом ответственность.

Статья 37 Уголовно-процессуального кодекса России определяет круг полномочий прокурора, исполняющего уголовное преследование или надзор за соблюдением законности структурами дознания, а также в предварительном следствии¹⁴.

Кодекс РФ об административных правонарушениях определяет действия прокурора в судебных процессах по административным делам. Статья 25.11 Кодекса АПН определяет полномочия прокурора¹⁵.

К полномочиям прокурора относятся:

— возбуждение судебного разбирательства по делам, содержащим административные правонарушения;

— участие в процессе рассмотрения дел с административным правонарушением, подача ходатайств, подача заявлений на вопросы, появляющиеся в ходе рассмотрения дел;

— опротестование постановлений по делам, содержащим административные правонарушения, выполнять иные функции, установленные федеральным законом.

Некоторые области общественной жизни подвергаются прокурорскому надзору на основании таких законов:

¹³ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/

¹⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 23.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

1. «О федеральных органах правительственной связи и информации» (ст. 22 и др.)¹⁶;

2. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (п. 5 ст. 38)¹⁷;

3. «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст. 51)¹⁸.

Нормативные указания по прокурорскому надзору содержатся и в других федеральных законах, определяющих функции структур и официальных лиц, которые являются поднадзорными прокуратуре. Указы Президента Российской Федерации определяют круг вопросов, относящихся к деятельности прокуратуры. Большое значение в формировании и работе органов прокуратуры имеют подзаконные акты, изданные Генеральным прокурором России.

По Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор обладает правом вводить в действие ряд распоряжений, приказов, указаний, которые обязаны исполнять все сотрудники прокуратур.

Федеральные законы, основывающиеся на конституционных положениях, определяют вопросы обширного круга: организация деятельности структур прокуратуры; разделение полномочий между отдельными звеньями структуры; порядок исполнения мероприятий материального и социального обеспечения сотрудников прокуратуры; особенности в полномочиях прокуроров при осуществлении его

¹⁶ Закон РФ от 19.02.1993 N 4524-1 «О федеральных органах правительственной связи и информации» (ред. от 10.01.2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15547/

¹⁷ Закон РФ от 21.07.1993 N 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4645/

¹⁸ Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 N 103-ФЗ (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7270/

деятельности; выделение приоритетных направлений в прокурорском надзоре.

Перечисленные выше федеральные законы играют особую роль в работе всех структур прокуратуры, так как их принятие проходит в процессе текущих условий в области работы прокуратуры при исполнении своих прав и обязанностей, в управлении общей системой всех структур прокуратуры.

1.3 Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти

Органы государственной власти включают в свой состав в обязательном порядке органы прокуратуры, отводя им в системе особое место. Петр I 12 января 1722 года издал Указ об учреждении должности генерал-прокурора, позже названным «оком государевым», призванным осуществлять «меры по надзору за действиями высшего государственного органа страны — Сената, дабы они строго соответствовали регламентам и императорским указаниям»¹⁹, именно с этого момента берет начало создание прокуратуры.

В годы Советской власти, точнее, в двадцатых годах 20 века, был учрежден Совет Народных Комиссаров, как исполнительный и распорядительный орган²⁰, представленный также и Народным комиссариатом юстиции, имевшем в своем составе Прокуратуру²¹, на органы которой была возложена государственная обязанность по надзору за

¹⁹ Смоленский, М.Б. Прокурорский надзор: учебник под ред. М.Б. Смоленского и И.А. Жильцова. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко»; Академцентр, 2015. С.33.

²⁰ Постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 «Положение о Совете Народных Комиссаров Союза ССР» (утратил силу) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16670#013958058326448186>

²¹ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.06.1929 «Об утверждении Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР» (утратил силу) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18746#02737888804591614>

законностью действий, которые осуществляли все органы власти, хозяйственные учреждения, общественные и частные лица.

Принятый 17 января 1992 г. Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» положил начало современному этапу развития органов прокуратуры, в соответствии с которым прокуратура представлена в виде централизованной системы органов и учреждений, в основу действий которой положена строгая иерархическая схема подчинения, в ее низу находятся рядовые прокуроры, далее вышестоящие прокуроры, венчает пирамиду Генеральный прокурор²².

Деятельность Прокуратуры осуществляется вне зависимости с другими органами государственной власти. Статья 2 Конституции Российской Федерации гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»²³. Из вышесказанного вытекает, что человек и гражданин в РФ обладает законными правами и свободами, признавать, соблюдать и осуществлять их защиту должно государство посредством его органов, учреждений и должностных лиц. В качестве органа, осуществляющего надзор по соблюдению Конституции и исполнению законов, местом действия которых является территория Российской Федерации, выступает Прокуратура, ее цель заключается в выполнении следующих действий: обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности, защитить права и свободы человека и гражданина, а также она призвана защищать охраняемые законом интересы общества и государства.

Система органов государственной власти подразумевает, что каждый орган, входящий в систему, занимает свое определенное место, однако

²² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

²³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

относительно места прокуратуры такого на данный момент сказать нельзя, вернее, нет однозначного мнения. Это связано со специфичностью прокурорского надзора, выполняемого в рамках государственной деятельности. Например, Ю.Е. Винокуровым представлено видение деятельности прокуратуры вне деятельности, осуществляемой какой-то одной ветвью власти, однако ей свойственны признаки каждой из них, что позволяет совершенствовать их функционирование, выявляя нарушения, совершаемые законодательными, исполнительными и судебными органами, и принимая меры к их устранению²⁴. Мнение К.И. Амирбекова с вышеизложенным не совпадает, он считает, что место прокуратуры, находящееся вне рамок трёх ветвей власти, позволяет ей объективно и справедливо оценивать юридические решения. Добиться таких результатов можно лишь при наличии независимости от других органов²⁵.

Как правовое государство, Российская Федерация закрепила в статье 10 Конституции положение об осуществлении государственной власти на основе совокупности трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной²⁶.

5 февраля 2014 года глава 7 Конституции РФ, ранее называвшаяся «Судебная власть», была переименована в «Судебная власть и прокуратура», поскольку она содержит статью 129 о прокуратуре, тем самым свидетельствуя о вхождении прокуратуры в судебную ветвь власти. Но делать подобный вывод не следует, это ошибка, так как статья 118 Конституции утверждает, что «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами»²⁷, а статья 1 Федерального

²⁴ Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под ред. Ю.Е. Винокурова. — 10-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. С.28.

²⁵ Амирбеков, К.И. Прокурорский надзор // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 2. С.37.

²⁶ Лукашова, Е.А. Права человека: учебник. 2-е изд., перераб. — М.: Норма: Инфра-М, 2013. С.60.

²⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

конституционного закона «О судебной системе» гласит: «...Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия»²⁸. Прокуроры, соблюдая процессуальное законодательство Российской Федерации, участвуют в судебном процессе, когда суды, арбитражные суды рассматривают дела, при этом имеют возможность и обязанность опротестовать противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов²⁹, что свидетельствует о непосредственном взаимодействии прокуратуры с судебной властью. Статья 94 Конституции закрепляет осуществление законодательной деятельности за парламентом Российской Федерации — Федеральным собранием, отдавая ему исключительное право в издании законов, то есть, места в законодательной ветви власти для прокуратуры нет.

Прокуратура имеет возможность взаимодействовать с законодательной ветвью власти, для этого прокуроры наделены правом предлагать законодательным органам и органам, обладающим правом законодательной инициативы, положения, призванные изменять, дополнять, отменять или принимать законы и иные нормативные правовые акты. Исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, подвластные федеральным министерствам, государственным комитетам, службам и иным федеральным органам исполнительной власти, требуют прокурорского надзора, это основная деятельность органов прокуратуры, заключенная в объективной оценке действий Правительства, поэтому Прокуратура не может войти в исполнительную ветвь власти, дабы сохранить за собой объективность и независимость. Прокуратура не может войти в Правительство РФ, в противном случае бы она оказалась в подчинении у Председателя Правительства, определяющим в соответствии со статьей 113

²⁸ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/

²⁹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

Конституции основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организующим его работу. Но, как отмечалось выше, согласно закону «О прокуратуре РФ» и Конституции, Прокуратура имеет строгую иерархическую структуру, когда нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору. Также, в случае вхождения прокуратуры в Правительство, ей бы пришлось согласно статье 116 слагать свои полномочия перед вновь избранным президентом.

Н.В. Еремина представила личное мнение, кстати, совпадающее с мнением Амирбекова К.И., о невозможности вхождения современной прокуратуры ни в одну из ветвей власти по ряду причин, главной из которых является, что в качестве необходимого механизма прокуратура, имея ввиду рамки формирующейся системы разделения властей, выполняет роль важного элемента в системе сдержек и противовесов. Необходимым условием в успешном функционировании прокуратуры, осуществляющей надзор в сфере исполнения законов³⁰ является ее независимость. Независимый и централизованный внешний орган власти, наделённый полномочиями выявлять нарушения и их устранять позволяет установить законность и правообеспеченность в государстве, именно прокуратуре³¹ вменяется подобная роль.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения не должны препятствовать независимому осуществлению полномочий органами прокуратуры. Таким образом, Прокуратура не является составляющей ни одной из трех ветвей власти и, как самостоятельный и независимый государственный орган, осуществляет

³⁰ Еремина, Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/mesto-prokuratury-rossiiskoi-federatsii-v-sisteme-razdeleniya-vlastei-teoretiko-pravovoe-iss#ixzz5HR6yuHFB>

³¹ Амирбеков, К.И. Прокурорский надзор // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 2. С.38.

надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действие которых ограничено территорией РФ.

Глава 2. Выявление нарушений при прокурорском надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

2.1 Прокурорский надзор за соблюдением законов, прав и свобод человека и гражданина

Методика прокурорского надзора включает в себя комплекс способов и средств с помощью которых прокуроры выявляют и устраняют, и предупреждают правонарушения и сопровождающие их факторы.

Касаемо темы нашего изучения метод определяется как технология достижения определённого результата, такого как обнаружение фактов несоблюдения политических и личных прав и свобод граждан.

Методикой предусматривается полный спектр способов и средств, возможных для применения прокурорским аппаратом в целях решения поставленных задач. Содержащиеся в методике способы и средства, в основном, не имеют обязательного характера, и чаще всего закреплены в качестве рекомендаций.

Существующие методические указания для обнаружения фактов несоблюдения политических и личных прав и свобод граждан подразделяются в соответствии с этапами данной процедуры: организация, тактика, техника.

Методами организации осуществляется подготовка и координирование надзорной деятельности прокуроров, что обеспечивает своевременное поступление и обработку данных о фактах нарушений политических и личных прав и свобод граждан, создания оптимального плана работ, и рациональный подход к организации труда прокуратуры.

К методам тактики можно отнести применяемый передовой опыт, логические и психологические сведения, научный подход к организации труда, определяющего обоснованность, целесообразное и последовательное применение инструментов организации и права для исполнения надзорной

функции прокуратуры за соблюдением политических и личных прав и свобод граждан.

Методы техники представляют собой различные технические средства (оргтехника, видеотехника), рационально и, активно используя которые, можно достигать оптимизации рабочего процесса осуществления надзорной функции прокуратуры за соблюдением политических и личных прав и свобод граждан, а также научного подхода к управлению трудовой деятельностью.

Выработка методов осуществляется неразрывно с процессом практического исполнения прокурорских обязанностей, что способствует их постоянному совершенствованию. Методами сферы исполнения прокурорских функций являются определенные действия, которые совершаются с целью получения достоверной информации и предотвращения фактов нарушения закона. Из всего вышесказанного можно заключить, что методика исполнения функций прокуратуры представляет собой сочетание предусмотренных законом способов и максимально эффективных для обнаружения и ликвидации правонарушений средств, которые применяют прокуроры для решения поставленных задач. Для функции прокуратуры, направленной на выявление правонарушений и установление содействующих им факторов и лиц, также существуют методические указания. Индивидуальность применения методики придает творческую направленность работе прокурора, открывает возможности для проявления его профессиональных способностей, личных качеств, профессионального опыта, инициативы и активности. Методические указания для прокуратуры разрабатываются на основании практики и теории надзорной деятельности, используются в научных изысканиях и разработке рекомендаций, которые руководители главного управления Генеральной прокуратуры и федеральных субъектов направляют сотрудникам в находящимся своем подчинении, а также они применяются в создании приказов и указаний Генерального прокурора РФ, приобретая при этом статус обязательства.

В числе всех мер прокурорского реагирования выделим нарушения прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров.

При обнаружении нарушений норм права и установлении всех обстоятельств, которые способствовали их выполнению, прокурором принимаются способы, устраняющие нарушения, привлекаются виновные лица к несению санкций, проводятся мероприятия, предотвращающие в дальнейшем такого рода преступления. Сдерживающим фактором можно назвать использование вовремя и постоянно мер ответственности на основе закона к преступным элементам, нарушающим права такой социальной группы лиц, как инвалиды, ветераны и иной слаботзащищенной группы лиц. Административный, гражданский, трудовой кодексы предусматривают инициирование прокурором возбуждение дел и наложение разнообразных мер ответственности на нарушителей прав обладателей у такой категории лиц, как инвалиды, ветераны и др.

Определяют выбранные меры прокурора такие параметры как обще распространительная степень правонарушения, тяжесть преступления, схема, некоторые характерные особенности преступников, объем и тип нанесенного вреда, и другие свойства.

Например, в Оренбургской области в 2015 году имел место факт, когда тринадцати предприятиями не были предоставлены сведения по соблюдению квот о приеме на работу сотрудников с ограниченными возможностями (инвалиды) в Государственное управление «Центр занятости населения Оренбургского района». Руководители этих предприятий привлекли к ответственности на основании статьи 19.7 КоАП РФ³².

Когда установлены факты, которые ограничивают права лиц с ограниченными возможностями или создают препятствия свободному движению городских видов транспорта при равноправии с иными лицами, или создают противоречия в использовании права лиц при обращении в

³² В Генеральной прокуратуре Российской Федерации обобщена работа по надзору за исполнением законодательства при замене льгот денежной компенсацией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-74695/>

различные властные структуры государства или местного самоуправления, прокурор выносит протестное заявление (на основании статьи 23 ФЗ «О прокуратуре РФ») - привести данный факт нарушения закона в согласование с действующими нормами права.

2.2 Прокурорский надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, участие в судебном производстве

В ситуациях неизбежности прокурор обращается к суду для оказания защиты прав граждан с ограниченными возможностями, ветеранов или других социальных слабо защищенных групп лиц. Прокурор обращается к суду с заявлением о защите законного правового интереса лица при условии, что само лицо не в состоянии обратиться к суду в силу некоторых уважительных причин (недееспособен, состояние здоровья, возраст лица и пр.).

Исследование практической деятельности прокурорской инспекции выявило: более часто встречаются исковые заявления, в которых выдвигаются требования к структурам государственной, муниципальной власти сделать доступными, т.е. без барьерными, социальные объекты и транспорт для граждан с ограниченными возможностями. Также часто встречаются исковые заявления обеспечить правовую защиту по жилищным вопросам; предоставление курортного лечения, реабилитационных средств, лекарственных препаратов, единого проездного льготного билета; защита граждан преклонного возраста, которые проживают в социальных учреждениях.

К примеру, за 2016 год прокурором г. Калуги было направлено на судебное разбирательство более 60 исков на региональное отделение ФСС по защите прав граждан с ограниченными возможностями³³ в обеспечении их

³³ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации обобщена работа по надзору за исполнением законодательства при замене льгот денежной компенсацией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-74695/>

курортным (санаторным) лечением на основании статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи»³⁴.

В качестве предмета прокурорского иска можно рассматривать вопросы:

- предоставления беспрепятственного доступа в социальные объекты или в транспортные средства;
- возврат не до начисленной части пенсии местным отделением Пенсионного Фонда России;
- не информирование центров занятости по вопросам использования квот в приеме на работу граждан с ограниченными возможностями; обеспечение льготами в оплате услуг ЖКХ и др.

К примеру, городской прокуратурой г. Одинцово (Московская область) было выявлено, что управлением соцзащиты г. Одинцово не была предоставлена льгота по оплате услуг ЖКХ для лиц, относящихся к группе радиационного воздействия во время Чернобыльской катастрофы.

На основании результатов проверки прокурором были поданы иски по защите прав лиц, относящихся к группе пострадавших от Чернобыльской ЧС. Судом были удовлетворены иски прокурорские требования, а отказы управления соцзащиты лицам по предоставлению льгот в оплате услуг ЖКХ объемом 50% незаконными. Суд постановил сделать новые расчеты по суммам оплат услуг ЖКХ³⁵.

В судебных процессах прокурорами деятельно используются компетенции для защиты прав лиц с ограниченными возможностями, лиц преклонного возраста. Такие меры позволяют улучшить в итоге результаты применяемых способов и добиваться исправления ситуаций с нарушением права.

³⁴ Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735/

³⁵ Одинцовская городская прокуратура Московской области защищает права граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-72541/>

Если незаконные действия имеют свойства преступного поступка, прокурором на основании статьи 37 УПК РФ выносится мотивационное указание о передачи данного материала в структуры следствия и дознания, что бы был решен вопрос уголовного преследования выявленных прокурорской проверкой фактов нарушения закона.

Как пример, при наличии мер прокурорских проверок часто пресекаются случаи расхищения руководителями производств, средств государственного финансирования для покупки спецоборудования, которым должны оснащаться рабочие места граждан с ограниченными возможностями.

Итогом прокурорских проверок стало возбуждение уголовных дел на индивидуальных предпринимателей Костромской области за мошенничество на основании статьи 159 части 1 УК РФ. Выявлены факты присвоения денежных средств, выделенных управлением занятости населения для покупки спецоборудования, которым должны оснащаться рабочие места граждан с ограниченными возможностями. По решению судебного процесса назначаются меры наказания – условное лишение свободы сроком один год и два месяца³⁶.

При решении вопроса об эффективности принятых мер в отношении нарушителей закона, прокурором подбираются такие способы, которые способствуют действительному устранению нарушения правовых гарантий закона у граждан с наличием инвалидности, людей преклонного возраста. Действия прокурора направлены и на самих нарушителей, т.е. на должностные лица, которые допустили нарушение прав социально незащищенной группы граждан, они привлекаются к ответственности.

Акты прокурорских проверок указывают основу нарушенного права; законодательные нормативные акты, на основании которых выбрана та или иная мера пресечения; фактический источник, способствовавший данному

³⁶ Генеральной прокуратурой Российской Федерации подведены итоги по работе в сфере соблюдения прав граждан с ограниченными возможностями [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-75179/>

нарушению; мера несения обязательств должностным лицом, виновным в нарушении закона. Для эффективности результатов проверок рационально и уместно участие сотрудника прокуратуры в рассмотрении дела, а также проводить контроль устранения нарушенного правового акта.

Рассмотрим также меры прокурорского реагирования на нарушения законодательства при реализации приоритетного национального проекта «Здоровье».

Обзор статистической информации показывает постоянное увеличение прокурорского надзора по выявленным нарушениям закона при исполнении национального проекта «Здоровье». Прокуратурой использовались разнообразные методы реагирования, чтобы устранить выявленные нарушения закона.

Органы прокуратуры для ликвидации найденных нарушений закона за 2016 год вынесли более пятисот протестов, более семи тысяч предписаний; было привлечено около 10 тысяч должностных лиц к дисциплинарной ответственности; на основании прокурорских постановлений 1740 граждан понесли административное наказание, и было заведено более ста восьмидесяти уголовных дел. На основании материалов по общим надзорным проверкам было передано судам на рассмотрение более 8600 исковых заявлений.

Были выявлены случаи нецелевых применений финансов бюджета, которые предназначались для лечебных и профилактических учреждений. Например, районный суд в Приморском крае удовлетворил иски о возмещении средств центральной районной больницей государственному внебюджетному фонду в размере 153600 рублей до 31 декабря 2015 года, т.к. они были использованы нецелевым способом³⁷. Выделенные средства предназначались на покупку медоборудования, используемого для ведения беременности женщин.

³⁷ Определение районного суда Приморского края № 33-3449 от 13.04.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gcourts.ru/case/575760>

Административное наказание было вынесено главному врачу медучреждения.

Прокуратура г. Сургут выявила случай неиспользования новейшего медицинского офтальмологического оборудования из-за неимения нужного профессионального сотрудника. Прокурор вынес представление администрации города, результатом которого стало укомплектование больницы недостающими кадрами³⁸.

Обнаруживаются случаи нецелевых применений транспортных средств, выделенных под данный проект. Прокурор г. Черкесска (Карачаево-Черкесская АР) установил факты использования машин скорой помощи не по прямому назначению, автомобили не были оснащены средствами тушения пожаров, водители не проходили перед рейсами медосмотры. Выявленные факты нарушений стали основанием для вынесения восьми представлений главным врачам медучреждений. В результате одиннадцать должностных лиц признаны виновными, они понесли дисциплинарное наказание³⁹.

Сотрудниками прокуратуры выявляются в больших количествах нарушения при осуществлении массового дополнительного медицинского обследования (диспансеризация) населения, по ним принимаются меры по их устранению.

Например, главным врачом областной больницы №24 (Тюменская область) были отданы распоряжения медперсоналу внести информацию, не соответствующую действительности об осмотрах более семисот человек возрастом от 14 до 21 года, граждан мужского пола возрастом от 35 до 55 лет. В итоге за сфальсифицированную документацию медучреждение получило более полумиллиона рублей, персонал больницы и руководство

³⁸ Прокуратура выявила нарушения в реализации нац.проекта «Здоровье» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genprok-urfo.ru/prokuratura-vyyavila-suschestvennye-narusheniya-18386>

³⁹ Анализ судебной практики: нецелевое использование бюджетных средств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.audar-press.ru/sudebnaya-praktika-necelevoe-ispolzovanie-budzhetnyh-sredstv>

получили премиальные денежные выплаты. Следственное управление Тюменской области возбудило уголовное дело на основе материалов данного факта⁴⁰.

Судом было вынесено решение о признании главного врача виновным в данном преступном деянии (статья 285 часть 1 Уголовного кодекса России), лишить его в течение двух лет возможности претендовать и работать на руководящих должностях в государственных медучреждениях.

В период исполнения национального проекта «Здоровье» прокурорские проверки открыли недостатки правового регулирования. Например, правительством Свердловской области был утвержден способ составления списка медучреждений, которые имеют право оказывать медпомощь с применением высоких технологий и финансироваться из бюджета области, только после вынесения прокурором представления⁴¹. На основании прокурорского постановления к штрафным санкциям в объеме трех тысяч рублей привлекается замминистра областного здравоохранения за нарушение закона, когда приобреталось дорогое медицинское оборудование по программе обновления объектов системы здравоохранения.

Прокурорские проверки выявляют факты неподобающего применения медоборудования, которое было приобретено в ходе национального проекта «Здоровье».

На основе проведенных государственных контрактов, финансирование которых осуществлялось федеральным бюджетом, Курганская область приобрела медоборудование в размере более одного миллиона рублей. Данное оборудование закупалось для центральной районной больницы «Лебяжьевская» и так как не соблюдались сроки капитального ремонта больницы, эксплуатация оборудования вовремя не началась. В этой же

⁴⁰ Приговор № 1-35/2015 от 28 октября 2015 г. по делу № 1-35/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/efwPHPBTpBNn/>

⁴¹ Прокуратура выявила нарушения в реализации нац.проекта «Здоровье» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genprok-urfo.ru/prokuratura-vyyavila-suschestvennye-narusheniya-18386>

области прокурорской проверкой в центральной районной больнице «Альменовская» было выявлено ненадлежащее техобслуживание оборудования для диагностики, что может послужить источником опасности, как для медицинских сотрудников, так и для больных⁴².

Следующий пример: выявляется случай на территории Тюменской области отставания от сроков ввода в работу фельдшерского медицинского учреждения. Прокурором района выносится представление, в результате действия которого устраняются недостатки, назначена дисциплинарная ответственность виновным должностным лица за нарушение закона⁴³.

Следует подчеркнуть, прокуроры руководствуются в своей деятельности положениями, представленными в приказе Генерального прокурора России № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» от 10 января 2007 года (преамбула, абзац 3)⁴⁴. Содержание в данном приказе таково: прокурорскому надзору не надлежит чинить препятствия в исполнении государственных проектов, в число которых относят федеральные, региональные целевые программы.

Главная задача, которая завершает деятельность прокурорского надзора за соблюдением норм закона, считается установление соответствующего контролирования по вынесенным актам, обеспечение условий для обязательного выполнения должностными лицами изложенных прокурором предписаний.

⁴² Информация о результатах проверки эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных для закупки медицинского оборудования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawinrussia.ru/content/informatsiya-o-rezultatakh-proverki-effektivnosti-raskhodovanii-sredstv-federalnogo-byudzheta-dly>

⁴³ Постановление Верховного Суда РФ от 16 декабря 2016 г. N 78-АД16-38 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71490496/#ixzz5HREtjlpQ>

⁴⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2007 N 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» (ред. от 19.01.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112132/

2.3 Проблемы и пути совершенствования осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, действующих на территории РФ

При рассмотрении направления усовершенствования работы прокуратуры, недопустимо сводить многогранную деятельность прокуратур лишь к уголовной направленности. Такая ситуация может свести на нет такую важную конституционную функцию, как функцию высшей надзорной деятельности прокуратуры за соблюдением законодательства.

Для создания верховной власти закона, чтобы укрепить силу закона в стране, прокуратурой России осуществляются функции надзора, например, за соблюдением законодательства органами дознания и при предварительном следствии, надзорная деятельность за соблюдением федеральных норм закона. Следует немедленная прокурорская реакция в случаях нарушений или ущемлений правомочий в политической, социальной, экономической жизни страны со стороны властных государственных структур, или органами управления на местах, привлекаются к несению обязательств официальные лица, которые допустили либо ущемление прав, либо нарушение.

Результативность работы прокуратур по надзору за исполнением законов подтверждают факты. Более пяти миллионов нарушений федерального законодательства было выявлено органами прокуратуры в 2016 году. Из этого числа выявлено почти три миллиона случаев с нарушениями прав и свобод личности. В суд было подано более 750 тысяч исковых заявлений по защите прав и свобод личности с объемом почти в 12 миллиардов рублей. Такую полномасштабную работу прокуратура проводит постоянно, и эффективность прокурорской деятельности повышается ежегодно. Это объясняется увеличением вовлеченности прокурорских органов к исполнению главных вопросов устройства государства. Происходит увеличение числа нормативных актов, соблюдение которых обеспечивает прокурорский надзор; прокуроров обеспечивают новыми

надзорными полномочиями, которые выявляют ещё больше нарушений законов. Среди всех полномочий по надзору имеется несколько наиболее приоритетных⁴⁵.

Одним из подобных направлений считается обеспечение защиты прав граждан в области трудовых отношений, особенно при непростых условиях в экономике страны. Злостные нарушения работодателями законов, в частности с неуплатой зарплаты, привели к социальной напряженности, к выступлениям граждан. Ситуация была стабилизирована комплексом проведенных мероприятий по восстановлению прав трудящихся, которые организовала государственная власть совместно с прокуратурой.

И всё же количество нарушений трудового права в стране очень высоко. Больше миллиона случаев нарушений трудовых прав зафиксировано органами прокуратур в 2016 году. При несоблюдении правил безопасного ведения труда более трёх тысяч граждан погибают на производстве. Наблюдаются случаи скрывания подобных фактов от проведения расследований.

Что бы восстановить нарушенные права и обеспечить защиту прав и свобод гражданина либо группы сограждан, либо защищать интересы страны (субъекта РФ, муниципального образования), прокуроры направляют в суд иски. Судами в 2016 году было удовлетворено свыше 400 тысяч исковых заявлений в размере приблизительно 7 миллиардов рублей. Особую заинтересованность проявляют прокуроры к вопросам правовой защищенности несовершеннолетних – это право на жилье, получение образования, охрана здоровья. При защите законных интересов участников ВОВ, прокурорами оспариваются в судебных процессах противозаконные постановления властей в отношении жилищных условий этой категории граждан (снятие с учетов). Прокуратуры выдвигают ряд требований по

⁴⁵ Генеральная прокуратура Российской Федерации: статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>

взысканию субсидий (недополученной части) на жилье для ветеранов ВОВ, либо на капитальный ремонт жилого помещения. Более 850 тысяч исковых заявлений для защиты интересов такой категории граждан было направлено прокурорами в суд в 2016 году. Среди них: 44000 нарушений жилищного права, 72000 нарушений пенсионного или социального права, 113000 нарушений по правам несовершеннолетних⁴⁶.

Обеспечить защиту для свободной коммерческой деятельности граждан считается приоритетным направлением в прокурорском надзоре. Стремительное изменение в экономическом развитии страны, усовершенствование законодательства требуют нового подхода в прокурорском надзоре за исполнением правовых полномочий производителями. Данный вид в деятельности прокуратуры постоянно улучшался и развивался, изменялись надзорные методики и способы, повышалась эффективность, устанавливалась взаимосвязь с публичными структурами производителей.

Органы прокуратуры России систематически принимают участие в государственных программах, защищают деятельность по исполнению данных проектов от незаконного посягательства. Президент Российской Федерации издал Указ за №297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»⁴⁷. Генеральный прокурор России обязан: обеспечить повышение результативности действий прокуроров по защищенности материальных интересов страны; укрепить надзорную деятельность за законным использованием госимущества. Прокуратуры обеспечили систематичность

⁴⁶ Генеральная прокуратура Российской Федерации: статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>

⁴⁷ Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (ред. от 19.03.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127127/

проверок за соблюдением законности в вопросах использования госимущества, относящегося к федеральной собственности. Данная мера позволила повысить выявление нарушений законодательства в данной области экономических отношений. Органами прокуратуры России на основании Указа Президента страны весной 2010 года организуются полномасштабные надзорные действия за соблюдением законности в сфере ЖКХ. Из чего следует, что, претворяя в жизнь общегосударственные проекты (программы) с участием структур прокуратуры, обеспечивается снижение криминальной составляющей в области экономических и социальных отношений.

Разделение полномочий между органами прокуратуры и госконтроля проходит по предметной области их функционирования. На основании статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в надзор органами прокуратуры относится надзорная деятельность за законностью действий властными структурами государства, органами управления на местах, ведомств по контролю, юридических лиц, а также выявление несоответствий законодательству в принятых подзаконных нормативных актах, которые изданы этими субъектами. Основа надзорной деятельности прокурорами состоит в гарантии работы поднадзорной организации на основе закона⁴⁸. Сотрудники прокуратуры не имеют прав осуществлять вмешательство в производственные действия юридического лица, индивидуального предпринимателя, принимать участие в коммерческой деятельности или в хозяйственных спорах между производителями (предпринимателями). Одной из главных сторон в надзорной деятельности прокуратуры считается проведение проверок на соответствие законодательной базе работы структур государства, органов управления на местах, органов госконтроля, а также выявление несоответствий законодательству в принятых подзаконных нормативных

⁴⁸ Маршунов, М.Н. Субъекты правовых отношений в сфере прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. N 90. М., 2015. С. 57.

актах, которые изданы этими субъектами. Следует иметь в виду, что, проверяя соответствия законам работу перечисленных структур, прокуроры обладают правом проводить проверки подконтрольных и подведомственных организаций в случае фактов нарушения.

Структурами госконтроля осуществляется проверка работы предприятий, организаций, юридических (и даже физических) лиц. Помимо этого, в круг полномочий входит надзор за соблюдением законности, надзор правового урегулирования вопросов общественной и экономической сферы деятельности с правом выдавать предписания по заключению или расторжению договорных обязательств и устанавливать экономические нормативы. Поскольку прокуратура осуществляет правоохранительные функции и обеспечивает власть закона, её нельзя относить к системе структур госконтроля.

Отталкиваясь от строгой законодательной определенности, прокурорский надзор не догма, он совершенствуется на основе современных требований, прокуроры приобретают дополнительные полномочия и новые области надзоров. В качестве примера: Федеральный закон от 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴⁹ предоставляет право прокуратуре обеспечивать защиту предпринимателям от противозаконных функций проверяющего.

Интеграционные процессы межнационального общения увеличивают роль правового урегулирования в международных отношениях России с другими странами, ставшего неотъемлемой частью законодательной базы государства. Поэтому обязателен прокурорский надзор за соблюдением законов международного права. В.В. Бессарабовым подчеркивалось, что в международном контексте защищенности прав личности, прокуратура

⁴⁹ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/

должна отслеживать исполнение межнациональных стандартов⁵⁰.

Определение предметной стороны надзора прокуратурой может быть противоречиво, что часто объясняется несовершенством законодательной базы. Например, Федеральный закон за №131 от 2003 года (статья 77) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разъясняет следующее:

- «органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Подобные формулировки приводят к неверным выводам о включении в предмет прокурорского надзора исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов»⁵¹.

Так как данная правовая норма вместе с прокуратурой рассматривает и иные наделенные полномочиями структуры, следует трактовать её, основываясь на компетенциях прокуратуры, а также структур государственной власти, закрепленных федеральным законодательством.

И так, прокурорский надзор осуществляет надзорную деятельность за исполнением Конституционных законов, Федерального законодательства. Прокуратура должна и выявлять нарушения законов, и предупреждать их появление. Обширные полномочия надзорной деятельности прокуратуры представлены перечнем мер прокурорского реагирования⁵².

⁵⁰ Бессарабов, В.В. Европейский суд по правам человека и российская прокуратура // Законность. 2015. N 8. С. 4

⁵¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

⁵² Жубрин, Р.В., Ларьков, А.Н. Профилактика легализации преступных доходов. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 116.

В.А. Рябцевым был оценен неоспоримый эффект профилактики надзорной деятельности прокуратуры, он предложил внести в статью 21 Закона о прокуратуре пункт, конкретизирующий предметную сторону надзора: необходимо определять причины и обстоятельства, содействующие нарушению закона, а также необходимо принять меры для их предотвращения⁵³. Данному предложению можно уделить внимание. Так Приказ Генерального прокурора за №7 (16.01.2012) «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»⁵⁴ прямо указывает на обязанности прокуратуры определять повод и обстоятельства, содействующие нарушению закона, принять меры для их ликвидации. Но следует иметь в виду, что органами прокуратуры проводится надзорная деятельность за соблюдением законности, и что бы изданные правовые акты соответствовали закону. Профилактическая деятельность более обширная область, которая включает и соблюдение закона, и условия экономики, социальной жизни, которые могут способствовать совершению правонарушения. Например, использование в бизнесе дохода, полученного криминальным способом, не входит в рамки прокурорской надзорной деятельности.

Повышение требований к результативности прокурорского надзора определяется наличием особо важных заданий по обеспечению надлежащего планирования, при построении процесса проверки за соблюдением законности. Негативное воздействие на итоги надзорной деятельности оказывают плохая организация в работе информационной и аналитической составляющей, дающей неполный и неточный объем информации о структуре нарушений правовых норм, устанавливающих направления надзоров. Действующие методы соответствуют правовой основе, но не

⁵³ Рябцев, В.А. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2016. N 3. С. 3.

⁵⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 N 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128196/

имеют перечня правил, обязательных в процессе прокурорской проверки. Поэтому прокурорские действия часто не приводят к выявлению и ликвидации большого числа нарушений правовых норм, а иногда имеют связь с несоблюдением законов юридическими, официальными лицами из государственных структур или структур управления на местах.

В процессе развития экономических и социальных отношений в нашей стране, увеличивается общественная и личностная значимость прав и свобод. Это выдвигает иные требования в подходах к надзорной деятельности прокуратуры. Требуется более современный взгляд на теоретические основы прокурорского надзора и перспективы его отражения в законодательной базе. Одной из сторон изучения могут быть вопросы, регламентирующие процесс по принятию решений о производстве проверок, в основе которых лежит всесторонний анализ положения с законностью, по участию в них квалифицированных сотрудников, способов подведения результатов деятельности, по использованию видов прокурорского реагирования. Следует обратить внимание к вопросам, за которые несут ответственность прокуроры, по нарушению правовых норм юридическими и должностными лицами во время проведения надзора. Негативное влияние эффективности работы прокуратур оказывает ограничения по полномочиям в вопросах защиты прав и свобод гражданина и человека, всего общества или страны в любых областях жизнедеятельности. Практическая деятельность показывает необходимость введения новых, дополнительных методик по защите прав граждан на основе расширенного круга полномочий сотрудников прокуратуры для возбуждения гражданских дел.

В настоящее время гражданский процессуальный кодекс (статья 45) обеспечивает для прокурора правовую возможность обращаться к суду для обеспечения защиты прав, свобод, интересов граждан по небольшому перечню дел. Поскольку прокуроры лишены некоторых правовых возможностей, то в уголовном судопроизводстве потенциал прокурора снижен в вопросах защиты прав фигурантов дела. Прокуроры не обладают

правом возбуждения уголовного дела, имеющего признаки уголовной наказуемости; осуществлять следственные действия; избирать и применять меры процессуальных принуждений. Был сокращен значительный ряд в полномочиях надзорной деятельности прокурора за процессуальными действиями структур, проводящих предварительные расследования, а сокращенные полномочия были переданы руководителям следственных органов. Данная мера не обеспечила повышения степени защищенности прав личности, а только ухудшила положение с законностью в досудебном рассмотрении уголовных дел. Произошел рост нарушений правовой базы в данной области более чем на 20 процентов в 2017 году (в сравнении с 2016 годом) и составило более 5 миллионов нарушений.

С учетом международного, отечественного опыта, с учетом рекомендаций от Совета Европы, следует надеяться на возвышение правовых возможностей сотрудников прокуратуры по уголовному судопроизводству, делегирование им дополнительных прав для возбуждения уголовных дел на основе проведенных проверок, проводить прокурорские расследования по нарушениям закона должностными лицами некоторых категорий.

Недостает полномочий прокурорам по выявлению и противодействию коррупционерам в таких вопросах как уничтожение сведений о счетах и вкладах лиц, по регистрации прав с недвижимостью и сделками с ними др. Это отрицательно влияет на эффективность работы прокуратуры. Поэтому, требуется расширить перечень полномочий прокурорам. Гражданский, Налоговый кодексы, Федеральные законы от 02.12.1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности», от 21.07.1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 27.07.2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных» должны утвердить дополнительные прокурорские полномочия.

Цели и задачи, стоящие перед органами прокуратуры, должны соответствовать структурной организации прокуратуры. Это один из важнейших принципов эффективной надзорной деятельности. Предпринятые

за последние годы Генеральным прокурором Российской Федерации новые меры по организации работы, привели к повышению интенсивности надзорных функций прокуратуры. Важной задачей является улучшение ситуаций для осуществления коммерческой деятельности, гарантированная защита бизнеса, в связи с этим введены изменения в структуру прокуратуры, особенно при проведении надзорной деятельности по защите правовых полномочий бизнесменов. Для этих целей в 2012 году Генеральная прокуратура создала специализированное ведомство, функцией которого являлся надзор по соблюдению прав бизнесменов. Подобные управления были организованы всеми прокуратурами субъектов РФ. К основным целям деятельности данных структурных подразделений относится создание правовых условий для свободной коммерческой деятельности, для инвестиций, для уменьшения административных барьеров, гарантирование исполнения законов в реализации проверок предпринимателей, предотвращение рейдерского захвата предприятия (организации).

И всё же имеется ряд вопросов по надзору за соблюдением законности органами госконтроля, относящиеся к межрегиональным территориальным подразделениям и не имеющие совпадения с юрисдикцией органов прокуратуры. Некоторые территориальные органы контроля обладают юрисдикцией, правомочие которой действительно в нескольких субъектах России. Проведение проверок в федеральном округе такими подразделениями должна осуществлять Генеральная прокуратура с участием прокуроров данного субъекта РФ, координирующая роль отводится заместителю Генерального прокурора федерального округа.

И так, опыт, который имеет российская прокуратура по защите прав на основе надзорной деятельности за исполнением конституционных законов, свидетельствует о позитивной роли прокуратуры по соблюдению норм закона. Данная тенденция должна продолжаться и совершенствоваться. Надзорная деятельность прокуратуры сохраняется в качестве важного, актуального вида прокурорской работы, обеспечивающей эффективное

решение задач по правовой защищенности граждан, общественной жизни и деятельности, и всего государства.

Заключение

Подводя итог, можно сказать следующее, что на современном этапе осуществление защиты прав и свобод человека и гражданина выступает приоритетным направлением не только в России, но и на международном уровне. Согласно Конституции Российской Федерации, все люди являются равными перед законом, человек является высшей ценностью в нашей стране, равно как и его права, свободы и законные интересы.

Надзор прокуратуры заключается в осуществлении наблюдения за исполнением действующего законодательства, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, предупреждение и профилактика устранения имеющихся нарушений законодательства, устранение причин и условий, способствующих таким нарушениям.

Прокуратура и ее органы, выступая в качестве органа власти государства является наиважнейшим инструментом в комплексе так называемых противовесов и сдержек остальных ветвей государственной власти. Помимо этого, прокуратура способствует координации, согласованности действий, осуществляемых остальными ветвями власти государства. Отличие в осуществлении каждой из типов власти не может нарушать целостного единства власти, которое обеспечивается прокуратурой в соответствии с поставленными целями и задачами посредством осуществления надзорной деятельности, в противном случае противоречия будут разрушительными.

Кроме того, прокуратура и ее органы в Российской Федерации осуществляют надзорную деятельность за решениями, которые принимаются и которые не должны быть противоречащими действующему законодательству. Отсюда можно сделать вывод, что создание еще одной ветви власти будет достаточно обоснованным, поскольку без

соответствующего надзора со стороны прокуратуры и ее органов, а также без осуществления иного контроля со стороны государства, значительно вырастут преступления, связанные со взяточничеством, коррупцией, будут все чаще нарушаться права личности, человека и гражданина, а также законные интересы заинтересованных лиц.

В качестве, так называемого спасения, предлагается принять меры на законодательном уровне, которые обеспечивали бы нормальную деятельность различных органов власти государства, в том числе и прокуратуры, а также комплекс действий, осуществляемых всеми видами власти, которые сопровождаются комплексом противовесов и сдержек.

На основании изложенного, необходимо выделить в положениях Конституции России раздел, назвав его «Прокуратура», а также закрепить в конституционных положениях осуществление указанного вида власти, которые бы действовали на всей территории России, в том числе – уголовное преследование.

Не менее актуальным в современных условиях является проведение системных научно-практических исследований, обобщающих накопленный опыт продуктивного сотрудничества прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также способствующих разрешению имеющихся сложностей в вопросах правозащитной тематики. Незнание форм, методов, пределов такого сотрудничества неизбежно влечет снижение уровня взаимодействия.

Существующий пробел призвана восполнить среди прочего подготовка настоящего пособия по вопросам взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Бесспорно, всестороннее взаимодействие органов прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а также активное использование правозащитного потенциала данного института помогает прокурорам эффективнее и качественнее решать задачи защиты

прав и свобод граждан в Российской Федерации. В связи с этим совместными усилиями необходимо и в дальнейшем совершенствовать воспринятые механизмы сотрудничества, поскольку прокуратура и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обоюдно заинтересованы в укреплении российской государственности на принципах законности и правопорядка.

В современных условиях возросла необходимость прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и в частности права на незагрязненную окружающую среду. Прокуратура взаимодействует с различными природоохранными движениями в целях своевременного выявления самовольно возводимых объектов в обход требований об обязательной экологической экспертизе, надлежащего выполнения контрольных полномочий территориальными органами.

В Российской Федерации действуют правительственные программы по поддержанию малоимущих граждан, предусматривающие мероприятия по защите детства, материнства, доступности образования. Их исполнение, прежде всего, зависит от своевременного поступления в полном объеме денежных средств в бюджет, а для этого необходима качественная работа товаропроизводителей. Исходя из этого, особую важность приобретает надзор за соблюдением права на свободное предпринимательство.

Правоохранительные органы обязаны содействовать реализации экономической политике государства, реформированию отношений собственности, формированию конкурентной среды и рыночной инфраструктуры в целях наиболее полной реализации экономических прав и свобод граждан, обеспечения достойного уровня жизни. Наиболее частым правонарушением в данной области является отсутствие лицензии у предпринимателей, осуществляющих деятельность, для которой законом установлено обязательное лицензирование.

Рассматривая пути дальнейшего совершенствования деятельности прокуратуры, нельзя допустить, чтобы субъективные представления,

оторванные от реальной деятельности, лоббистские возможности некоторых политических групп, свели сложную и многогранную деятельность прокуратуры только к уголовному преследованию. Ибо в таком случае будет сведена к нулю важнейшая конституционная функция, которая оправдана жизнью, функция высшего надзора за исполнением законов.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности прокуратура Российской Федерации реализует надзорные подфункции, например, надзор за исполнением федеральных законов, надзор за исполнением законов в процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия. Прокуроры немедленно реагируют на выявленные нарушения политических, социальных и экономических прав и свобод в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, требуют привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших такие нарушения.

Накопленный российской прокуратурой опыт реализации правозащитной деятельности посредством надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов подтверждает прогрессивность и позитивную роль прокуратуры в решении задач обеспечения законности. Эту традицию надо поддерживать. Во многом благодаря аргументированной позиции Генеральной прокуратуры РФ в основных документах Комитета Министров Совета Европы закреплены международные принципы и стандарты правозащитной деятельности прокуратуры вне уголовно-процессуальной сферы. Таким образом, прокурорский надзор остается важным и актуальным видом прокурорской деятельности, позволяющим эффективно решать задачи защиты прав и свобод личности, общества, государства.

Исследование указанной проблемы в настоящей работе требует дальнейшего теоретического исследования в сфере надзорной деятельности прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что позволит разрабатывать новое законодательство, которое можно было бы

применять не только с точки зрения теории, но и в практической деятельности.

Список используемой литературы

1. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Заключена в г. Минске 22.01.1993) (вступила в силу 19.05.1994, для Российской Федерации 10.12.1994) (ред. от 28.03.1997) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5942/

2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Колумбией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (Подписан в г. Москве 06.04.2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154512/

3. Договор между РФ и Республикой Кыргызстан от 14.09.1992 «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6117/

4. Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (подписан в г. Пекине 19.06.1992) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121041/

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 23.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

8. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/

9. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

10. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/

11. Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 N 103-ФЗ (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7270/

12. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735/

13. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/

14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

15. Закон РФ от 19.02.1993 N 4524-1 «О федеральных органах правительственной связи и информации» (ред. от 10.01.2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15547/

16. Закон РФ от 21.07.1993 N 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ред. от 28.12.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4645/

17. Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (ред. от 19.03.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127127/

18. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (ред. от 21.06.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/

19. Приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2007 N 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» (ред. от 19.01.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112132/

20. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 N 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128196/

21. Постановление ЦИК СССР от 12.11.1923 «Положение о Совете Народных Комиссаров Союза ССР» (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16670#013958058326448186>

22. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.06.1929 «Об утверждении Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР» (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18746#02737888804591614>

23. Амирбеков, К.И. Прокурорский надзор // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 2. С.34–38.

24. Анализ судебной практики: нецелевое использование бюджетных средств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.audarpress.ru/sudebnaya-praktika-necelevoe-ispolzovanie-budzhetnyh-sredstv>

25. Бессарабов, В.В. Европейский суд по правам человека и российская прокуратура // Законность. 2015. N 8.

26. Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под ред. Ю.Е. Винокурова. — 10-е изд., перераб. И доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 476 с.

27. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации обобщена работа по надзору за исполнением законодательства при замене льгот денежной компенсацией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-74695/>

28. Генеральная прокуратура Российской Федерации: статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru>

29. Генеральной прокуратурой Российской Федерации подведены итоги по работе в сфере соблюдения прав граждан с ограниченными возможностями [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-75179/>

30. Еремина, Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/mesto-prokuratury-rossiiskoi-federatsii-v-sisteme-razdeleniya-vlastei-teoretiko-pravovoe-iss#ixzz5HR6yuHFB>

31. Жубрин, Р.В., Ларьков, А.Н. Профилактика легализации преступных доходов. М.: Юрлитинформ, 2016.

32. Иващенко, М.А. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти // Молодой ученый. — 2014. — №8. — С. 675-677. — URL <https://moluch.ru/archive/67/11170/> (дата обращения: 29.05.2018).

33. Лукашёва, Е.А. Права человека: учебник. 2-е изд., перераб. — М.: Норма: Инфра-М, 2013. — 560 с.

34. Информация о результатах проверки эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных для закупки медицинского оборудования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawinrussia.ru/content/informatsiya-o-rezultatakh-proverki-effektivnosti-raskhodovanii-sredstv-federalnogo-byudzheta-dly>

35. Маршунов, М.Н. Субъекты правовых отношений в сфере прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. N 90. М., 2015. 104 с.

36. Одинцовская городская прокуратура Московской области защищает права граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-72541/>

37. Прокуратура выявила нарушения в реализации нац.проекта «Здоровье» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://genprokurfo.ru/prokuratura-vyyavila-suschestvennye-narusheniya-18386>

38. Рябцев, В.А. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2016. N 3.

39. Смоленский, М.Б. Прокурорский надзор: учебник под ред. М.Б. Смоленского и И.А. Жильцова. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко»; Академцентр, 2015. — 240 с.

40. Чубенко, И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: Автореферат к диссертации канд. юрид. наук. М., 2013.

41. Определение районного суда Приморского края № 33-3449 от 13.04.2016 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gcourts.ru/case/575760>

42. Постановление Верховного Суда РФ от 16 декабря 2016 г. N 78-АД16-38 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71490496/#ixzz5HREtjlpQ>

43. Приговор № 1-35/2015 от 28 октября 2015 г. по делу № 1-35/2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/efwPHPBTpBNn/>