

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГУСЕВА Алёна Леонидовна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Государственно-правовые дисциплины»
Пензенского государственного университета.

E-mail: artguseva@mail.ru;

ДАНИЛОВА Валерия Александровна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Государственно-правовые дисциплины»
Пензенского государственного университета.

E-mail: artguseva@mail.ru

Краткая аннотация. В представленной статье рассматриваются вопросы посвященные критериям эффективности прокурорского надзора в обеспечении защиты прав и свобод личности в Российской Федерации. Особому исследованию подлежат такие критерии как законность деятельности органов прокуратуры, доступность, востребованность и компетентность. Анализируется практика прокурорского надзора в исследуемой сфере, вносятся предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры, что является актуальным в свете последних изменений законодательства.

Abstract. In the article the questions devoted to criteria of efficiency of Prosecutor's supervision in ensuring the protection of rights and freedoms in the Russian Federation. Special research subject to such criteria as legality of activities of bodies of Prosecutor's office, accessibility, relevance and competence. It's examined the practice of prosecutorial supervision in the study area and makes suggestions for improving the activity of the prosecution that is relevant in light of recent changes in legislation.

Ключевые слова: органы прокуратуры, обеспечение прав, защита прав, законность, доступность, эффективность.

Keywords: the prosecution, empowerment, rights protection, legality, availability, effectiveness.

Прокуратура Российской Федерации, ее место в системе органов государственной власти в современный период развития публично-правовых институтов длительное время оставались дискуссионными вопросами исследований ученых и практиков. Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» не устранили все вопросы полемики, однако все же изменили наименование главы 7 Конституции и структуру статьи 129 Конституции. Часть 1 указанной статьи, (как и ее часть 5 в ранее действовавшей редакции) все вопросы определения полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры относит к предмету регулирования федерального закона, что, по мнению ряда ученых, характеризует данную статью Основного Закона России, как отсылочную [7.С.36].

Тем не менее, действующая сегодня редакция наименования 7 главы Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура» определяет тот бесспорный и очевидный факт, что органы прокуратуры судебную власть не представляют и не осуществляют, а являются самостоятельной системой органов государственной власти, осуществ-

ляющих возложенные на них специфические функции надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов.

Кроме того, соответствующее положение, в отличие от прежнего наименования главы 7 Конституции, не вступает в коллизию со статьей 71 Конституции, в которой (пункт «о») прокуратура, наряду с судом, занимает отдельное место. Вышеуказанные размышления позволяют заключить, что после изменений главы 7 Конституции законодательно конституционно-правовой статус органов прокуратуры определен совершенно точно, как самостоятельного органа в системе органов государственной власти. При этом полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры регламентируется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, законодательно закреплено, что в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представи-

тельными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, в частности в соответствии со ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и т.д.

Исходя из вышесказанного, следует полагать, что правозащитная деятельность прокуратуры реализуется не только в процессе осуществления надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и при осуществлении иных направлений деятельности органов и учреждений прокуратуры, закрепленных в ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации». В данном слу-

чае определяющим условием обеспечения защиты конституционных прав и свобод для нас является поддержание не просто конкретного права или группы прав, а непосредственно конституционной законности – системообразующего ядра законности в государстве и обществе, функционирующих на конституционной основе.

В связи с этим представляется, что осуществление прокурорского надзора и обеспечение эффективной деятельности органов и учреждений прокуратуры, реализация видов и направлений ее деятельности в процессе защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина требует неукоснительного соблюдения конституционной законности.

Так как приоритетными вопросами нашего исследования являются критерии эффективности обеспечения прокурорского надзора в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, то одним из таких критериев вполне обоснованно выделяется категория «законность» – точное и неуклонное соблюдение Конституции и законов Российской Федерации всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. Законность в данном случае подлежит широкой трактовке и должна быть приоритетной при осуществлении всех мер прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что правозащитная функция органов прокуратуры в каждом случае должна быть законной и обоснованной, поскольку данный орган действует во исполнение конституционных гарантий, предоставляемых человеку и гражданину Основным Законом страны.

Надзор за обеспечением охраны и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина является полноправной отраслью прокурорского надзора, поэтому ему свойственен собственный предмет надзора, характеризующийся комплексом полномочий прокурора. Точное определение предмета в данном направлении является важной гарантией эффективности работы прокурорского надзора в исследуемой сфере.

Законодательное определение предмета прокурорского надзора, как справедливо указывает В. Рябцев, имеет организующее и мобилизирующее значение не только для прокуроров, но и для всех иных правоприменителей, на которых распространяется их компетенция. Поэтому так важны полнота, точность норм закона, определяющих предмет прокурорского надзора[9.С.4], в частности и в механизме обеспечения правозащитной функции.

Для определения предмета прокурорского надзора по защите конституционных прав необходимо рассмотреть полномочия органов прокуратуры в указанном направлении, вывести предмет и обозначить его пределы.

На взгляд, В.В. Долежана предметом надзора являются отступления от закона в деятельности органов власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан[6.С.35].

В.В. Гаврилов, считает, что в качестве предмета прокурорского надзора должно быть определено исполнение законов[5.С.16]. Аналогичной точки зрения придерживаются В.Г. Розенфельд, В.Б. Ястребов и другие[8.С.72; 10.С.232].

По нашему мнению, основу предмета прокурорского надзора по защите прав и свобод граждан составляют законы, регулирующие правовой статус личности, также кроме законов сюда можно отнести и иные нормативные акты, законность деятельности государственных органов, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан в осуществлении ими определенной деятельности, будь то в сфере реализации конкретного конституционного права (например, права на свободу предпринимательской деятельности), либо по контрольной, координирующей деятельности по его реализации.

Немаловажными критериями эффективности обеспечения правозащитной функции органов прокуратуры является также доступность, востребованность и компетентность прокурорского надзора.

Доступность и востребованность защиты органами прокуратуры прав и свобод граждан является в современных условиях особо актуальным вопросом. Причем особое значение здесь имеет возможность бесплатного обращения граждан в органы прокуратуры и оказание ей квалифицированной юридической помощи в регламентированных законодательством, в частности и процессуальным, случаях.

Об эффективности реализации отмеченных нами критериев свидетельствует практика обращения граждан в органы прокуратуры и статистические данные органа прокурорского надзора. Так, на примере прокуратуры Пензенской области, необходимо отметить, что рассмотрение обращений граждан в органах прокуратуры - важная часть правозащитной деятельности. Количество поступивших и рассмотренных обращений продолжает увеличиваться - в 2016 г. поступило почти 30 тысяч обращений (29664 обращений - 2016 г., 27368 обращений - 2015 г.)[4.С.85].

Увеличение количества поступивших обращений объясняется высоким уровнем доверия населения к органам прокуратуры области, активным использованием заявителями электронной формы обращения (в 2016 г. в прокуратуру области по информационным системам поступило 4272 обращения (2015 г. - 3350), проведением органами прокуратуры области «горячих телефонных линий» по социально значимым вопросам.

За анализируемый период времени в органах прокуратуры области рассмотрено 24194 обращения, что на 12,4 % больше, чем в 2015 г. (21524). Основная категория обращений, разрешенных органами прокуратуры области в 2016 г. - по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов - 9213 (2015 г. - 9633), что составило 61,0 % от общего числа разрешенных обращений (2015 г. - 62,3 %), а также на действия (бездействие) и решение должностного лица, органа дознания и следователя при принятии, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении - 3932 или 26,0 % (2015 г. - 3568 или 23,0 %).

Из числа разрешенных обращений удовлетворено 3354 (22,2 %), в 2015 г. - 3398 (21,9 %). Обоснованным признается каждое пятое обращение. Наиболее высоким является удельный вес удовлетворенных обращений по вопросам исполнения трудового законодательства (48,9 %), в основной части по вопросам невыплаты заработной платы. С целью оценки реального состояния законности в указанной сфере решалась задача максимально выявить лиц, трудовые права которых нарушены. Для этого организовывались «горячие линии», встречи с работниками предприятий, результаты проверок активно освещались в средствах массовой информации. Проведенная работа способствовала росту числа обращений в органы прокуратуры, но это позволило по проблемному вопросу принять необходимые меры прокурорского реагирования. Защита трудовых и социальных прав всегда остается приоритетной задачей в работе органов прокуратуры области.

В отчетный период больше принято мер прокурорского реагирования - 2581 акт против 2439 в 2015 г., за счет увеличения числа направленных в суд исковых заявлений - 1080 против 508.

Кроме того: принесено протестов - 75 (65); внесено представлений - 1021 (1298); предостережено - 16 (32); направлено требование об изменении нормативного правового акта - 2 (25); возбуждено дел об административных правонарушениях - 387 (511).

К примеру, благодаря прокурорскому вмеша-

тельству 16 работникам ООО «Бизнес-центр» и 38 работниками МУП «ПрофКомСервис» погашена задолженность по заработной плате, виновные лица привлечены к административной и дисциплинарной ответственности.

Однако, следует указать, что в 2016 г. значительно увеличилось количество повторных обращений с 343 (2,21 % от числа разрешенных) до 403 (2,67 %).

Данная негативная тенденция, на наш взгляд, объясняется не всегда должной, а иногда слабой разъяснительной работой сотрудников прокуратуры с заявителями, немотивированностью ответов на первичные обращения. Как нам представляется, данный аспект напрямую зависит от критерия компетентности сотрудников органов прокуратуры, их правовой грамотности и уровня правовой культуры.

В то же время, одним из приоритетных направлений в работе с обращениями граждан является их личный прием в органах прокуратуры Пензенской области. Количество принятых граждан, обратившихся на прием в органы прокуратуры в 2016 г., составило 11225 человек, что на 1,7 % больше, чем в 2015 г. (11037). Однако лично прокурорами и их заместителями принято на 8,6 % меньше посетителей [4.С.147]. Руководителями прокуратуры области принято 224 человека, лично прокурором области – 111.

Таким образом, анализ проведенной теоретической литературы, практика работы органов прокуратуры показали, что требования законодательства по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, порядок рассмотрения обращений и приема граждан в основной части выполняются, являясь приоритетным направлением деятельности. Органы прокуратуры с учетом ее надзорных функций и последними изменениями законодательства необходимо рассматривать как самостоятельную систему органов государственного надзора за исполнением законов, в первую очередь, самими государственными

органами, непременно вытекающего отсюда надзора за обеспечением охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, в целях совершенствования эффективности обеспечения органами прокурорского надзора защиты прав и свобод личности считаем необходимым:

- принять дополнительные эффективные меры, направленные на устранение недостатков деятельности, в частности тех, что были указаны выше, недопущение их в дальнейшей практической деятельности;

- обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение каждого обращения, принятие по первичному обращению всех необходимых мер, а также мотивированность ответов по первичным обращениям, доступную для понимания заявителей, исключая повторное обращение в прокуратуру с теми же вопросами;

- активизировать работу в части личного приема граждан в органах прокуратуры, а также по разъяснению населению законодательства в сфере рассмотрения обращений;

- осуществлять работу по обеспечению прав граждан основываясь на критериях законности реализации полномочий и принятия мер прокурорского реагирования, а также совершенствовать критерий компетентности.

Более того, поскольку на прокуратуру возложен надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации (статьи 1, 21 Федерального закона о прокуратуре), следствием этого следовало предусмотреть включение Генерального прокурора Российской Федерации, а также прокуроров субъектов Российской Федерации в установленный частью 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации перечень субъектов права обращения с соответствующими запросами в Конституционный Суд Российской Федерации.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014г. № 31, ст.4398.
2. Федеральный конституционный закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014, № 6, ст. 548.
3. Федеральный закон 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995 г. № 47, ст. 4472.
4. Прокуратура Пензенской области. Бюллетень № 1.- Пенза: 2017.- 482 с.
5. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов. 1984 г. -379 с.
6. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры. Дисс. ...докт. юрид. наук. М. 1991 г. С.35.
7. Примова Э.Н., Примов Н.Н. Проблема совершенствования правового статуса Прокуратуры Российской Федерации // Евразийский союз ученых. 2015. №11 (20). С 36-42.
8. Розенфельд В.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о предпринимательской деятельности и защите прав потребителей. Изд-во Воронежского университета. 1996 г.- 381 с.
9. Рябцев В. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2013. № 3. С. 3-11.
10. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры. Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997 г.- 397 с.