

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Деятельность прокуратуры Российской Федерации в защите  
социальных прав человека и гражданина: конституционно- правовой  
анализ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

студентки 3 курса 361 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
заочной формы обучения

**Овчинниковой Маргариты Сергеевны**

Научный руководитель:  
Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права

\_\_\_\_\_ / Р.А.Торосян  
(подпись) (инициалы, фамилия)  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Заведующий кафедрой:  
Доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный юрист РФ

\_\_\_\_\_ / Г. Н. Комкова  
(подпись) (инициалы, фамилия)  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**Саратов-2023**

## **Введение**

Актуальность работы обусловлена тем, что прокуратура России, являясь единой федеральной централизованной системой органов, выполняет важные функции на государственном уровне, осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. Оптимальная организация работы в органах прокуратуры является важнейшим условием ее эффективного функционирования. Как и любой другой государственный орган, прокуратура России, прежде всего, представляет собой определенную организацию, то есть устойчивую систему совместно работающих индивидов на основе иерархии рангов и разделения труда.

Прокуратура является неотъемлемым механизмом российской государственности и не может оставаться в стороне от изменений, происходящих в стране. При этом она должна учитывать потребности общества и государства.

На современном этапе развития общества и государственности, защита социальных прав и свобод человека характеризуется особой актуальностью. Степень их гарантированности определяет сферу свободы личности, ее взаимоотношения с государством.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. И органам прокуратуры принадлежит значительная роль в их обеспечении.

Необходимость осуществления целенаправленного, эффективного надзора за соблюдением социальных прав граждан обусловлена особой значимостью данного комплекса прав и, в особенности, на фоне ухудшения социально-экономической ситуации в стране в условиях нестабильной глобальной обстановки.

По данным того же Института социальной политики НИУ ВШЭ, но уже по итогам 2017 года, начавшийся постепенный рост показателей экономики страны не повлек за собой ощутимого восстановления ситуации в

социальной сфере, т.е. существенного повышения финансового положения граждан не наблюдается и положение остается схожим с тем, которое наблюдалось на протяжении нескольких последних лет. Причинами имеющегося на сегодняшний день положения указываются «продолжающееся уже более трех лет снижение реальных располагаемых денежных доходов населения и неуверенность домашних хозяйств в оценке перспектив изменения собственного материального положения и развития экономики в целом». В этой связи актуальным является вопрос дальнейшего совершенствования прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан, как одного из наиболее востребованных направлений работы органов прокуратуры РФ.

**Степень научной разработанности темы.** Изучением проблемы конституционно-правового статуса прокуратуры и ее места в системе государственных органов в нашей стране в различные периоды времени занимались: Ю. И. Скуратов, В. Ю. Шобухин, В. Е. Чиркин, В. В. Долежан, А. Ф. Козлов, А. Ф. Смирнов, М. В. Баглай, В. К. Звирбуль, В. М. Точилковский, В.Г. Бессарабов и другие.

**Цель работы** заключается в изучении конституционных основ деятельности прокуратуры в России в области защиты социальных прав человека и гражданина.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- определить место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов защищающих права и свободы человека и гражданина;
- определить цели, задачи, функции и полномочия прокуратуры РФ в обеспечении конституционной законности и защиты социальных прав граждан;
- дать характеристику форм взаимодействия прокуратуры с другими органами и институтами гражданского общества по защите социальных прав человека;

- рассмотреть полномочия прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина;

- рассмотреть проблемы и основные направления совершенствования деятельности органов прокуратуры по защите социальных прав и свобод человека и гражданина

**Объектом** исследования выступает деятельность прокуратуры РФ за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина.

**Предметом** исследования выступают нормы права, регулирующие деятельность прокуратуры в области защиты социальных прав человека и гражданина.

**Методологическую основу** работы составили общеправовые, общенаучные и частно-научные (специально-юридические) методы. К специальным методам относятся: системный и структурно-функциональный, сравнительно-правовой, формально-логический.

**Правовая основа исследования сформирована на основе** Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Генеральной прокуратуры РФ, закрепляющие полномочия прокуратуры в области защиты социальных прав человека и гражданина.

**Теоретическая значимость** проведенного исследования заключается в комплексном рассмотрении и многосторонности изучения ряда значимых вопросов, касающихся прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также результате проведенного исследования ряд понятий и определений расширены и дополнены, что способствует лучшему пониманию процесса рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры.

**Практическое значение** исследования заключается в возможности применения изложенных в работе итогов исследования в правоприменительной деятельности органов прокуратуры в рамках. Полученные результаты исследования, могут использоваться в

законотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства, в практической деятельности прокуратуры по рассмотрению обращений граждан, а также по надзору органами прокуратуры за соблюдением действующего законодательства органами государственной власти и местного самоуправления.

**Эмпирическую базу** исследования составляют материалы судебной практики федеральных судов, материалы опубликованной практики деятельности органов прокуратуры, а также данные, полученные на основе анализа статистической информации и ведомственных обобщений результатов деятельности органов прокуратуры.

**Научная новизна** исследования заключается в комплексном рассмотрении правовых и организационных аспектов деятельности прокуратуры в сфере осуществления надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина. Изучение широкого круга вопросов, рассматриваемых в настоящей работе, осуществлено с учетом того, что и в настоящее время в отечественной литературе не содержится исчерпывающего ответа, касающегося разграничения социальных и экономических прав и свобод человека и гражданина, что в свою очередь предполагает определенные трудности и по соответствующему направлению прокурорского надзора - надзора за соблюдение социальных прав человека и гражданина. Также в исследовании осуществлен анализ деятельности органов прокуратуры в данной сфере в условиях современных реалий жизни общества и государства.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. В целях совершенствования работы органов прокуратуры необходимо установить обязанность иметь на своих официальных сайтах раздел «Обращения граждан». Данный раздел должен находиться в удобном месте, поскольку гражданин не должен длительное время искать этот раздел на сайте для реализации своего конституционного права на обращение. Следует предусмотреть административную ответственность за нарушение

порядка функционирования Интернет-приемных, за самовольное включение в форму обращения обязательных полей, не предусмотренных законодательством. На уровне прокуратур субъектов следует разработать информационно-справочные брошюры «Порядок обращения граждан в прокуратуру». В брошюре должны быть кратко описаны 4 формы обращения: на личном приеме, по почте, факсимильной связью, по электронной почте (Интернет-приемная), предоставлен список вопросов, которые не подлежат рассмотрению, дано разъяснение по факту проведения приема граждан, а также определены сроки и порядок рассмотрения обращений.

2. Необходимо внести изменения в Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденную Приказом Генерального прокурора РФ № 45 от 30.01.2013, в которой предусмотрено два срока рассмотрения обращений – 15 дней и 30 дней. Для оперативности рассмотрения обращений граждан и обеспечения равенства всех заявителей следует установить общий срок для рассмотрения обращений – 21 день, так как работа по рассмотрению и разрешению обращений является важным направлением деятельности органов прокуратуры, 30-суточный срок для ее проведения является длительным, а в 15-суточный срок с учетом загруженности прокурорских работников не всегда возможно надлежащим образом рассмотреть и разрешить обращения граждан, поскольку указанный срок слишком короткий.

3. Необходимо разработать общий регламент по рассмотрению обращений граждан и согласовать его с уполномоченным органом по защите прав и законных интересов субъектов, персонифицированных данных - Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Необходимо отметить, что подобная инструкция в органах прокуратуры имеется и представляется наиболее лаконичной.

4. Обращения на электронную почту конкретной районной прокуратуры могут быть направлены с любой электронной почты (в том числе чужой, взломанной). Одновременно возможно направление анонимных обращений или файлов, содержащих вредоносные программы. Кроме того, заявителем может быть использовано специальное программное обеспечение (бот), позволяющее в автоматическом режиме формировать новое обращение при получении ответа на предыдущее электронное обращение, что приводит к злоупотреблению правом на обращение в государственные органы.

Следует на законодательном уровне с участием специалистов в сфере цифровых технологий предусмотреть меры противодействия указанным угрозам.

**Апробация результатов исследования.** По теме магистерской диссертации написаны две научные статьи.

1. Овчинникова М.С. Порядок защиты органами прокуратуры прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации/ М.С. Овчинникова, Р. А. Торосян. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2022. — № 41 (436). — С. 159-161. URL: <https://moluch.ru/archive/436/95491/> (дата обращения: 29.11.2022).

2. Овчинникова М.С. Конституционализация института прокуратуры и ее задачи в обеспечении социальных прав человека // Стабильность и динамизм российской конституции; Права человека в современном мире: концепции, реальность, будущее. Саратов. 2020. С. 156-159

**Структура магистерской диссертации** обусловлена целью и поставленными для ее достижения задачами. Работа включает в себя введение, две главы, объединившие в себе четыре параграфа, заключение, список использованной литературы и источников

**Глава 1. «Конституционные основы деятельности прокуратуры как органа надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации»** посвящена рассмотрению места

прокуратуры в системе государственно-правовых институтов, защищающих права и свободы человека и гражданина; целям, задачам, функциям и полномочиям прокуратуры в обеспечении конституционной законности и защиты социальных прав граждан, а также взаимодействию прокуратуры с контролирующими органами и институтами гражданского общества по защите социальных прав человека.

Магистрантом подчеркивается, что прокуратура в Российской Федерации является государственным органом с особым статусом, так как осуществляет особый вид государственной деятельности. Должный контроль и надзор возможно осуществлять лишь, находясь вне подконтрольной системы, а, поскольку, надзорная деятельность распространяется на все ветви власти, прокуратура обосновано представляет собой самостоятельную структуру в государственном механизме, и отнесение ее к той или иной ветви приведет к низкой эффективности ее основной деятельности.

Автор делает вывод, что ввиду того, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выступает самостоятельным видом прокурорской деятельности, для ее эффективного осуществления прокуратура взаимодействует с различными органами и институтами гражданского общества по защите социальных прав человека. Анализ такого взаимодействия, проведенный в рамках исследования, показал, что на практике выделяются разнообразные формы сотрудничества.

В целом же можно отметить, что основной задачей прокуратуры в данной сфере является достижение баланса интересов государства и общества, при котором права и свободы граждан будут действительно соблюдаться всеми представителями власти, а граждане, в свою очередь, будут иметь уверенность в оказании защиты своих прав и свобод. В случае нарушения, они могут рассчитывать на оказание помощи со стороны органов прокуратуры.

Для осуществления надзора за исполнением законов органы прокуратуры должны располагать соответствующими полномочиями. Эти



полномочия для прокуроров специфические: сугубо надзорные. Причем в соответствии с принципом единства осуществление прокурорского надзора несовместимо с какими-либо иными видами государственной, общественной деятельности. Специфика полномочий прокуратуры предопределяется и их природой: они осуществляются от имени Российской Федерации.

**Глава 2. «Реализация прокуратурой полномочий по защите социальных прав и свобод человека и гражданина»** посвящена рассмотрению полномочий прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, а также проблемам и основным направлениям совершенствования деятельности органов прокуратуры по защите социальных прав и свобод человека и гражданина.

Автор указывает, что деятельность органов прокуратуры, осуществляемая в рамках надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, представляет собой комплексную многоаспектную работу, и ее реализация, тем или иным образом, затрагивает и другие направления деятельности прокуратуры вследствие того, что все общественные правоотношения в базе своей содержат права и свободы граждан, и любое правонарушение или преступление по определению антисоциально - общественно опасно. Вся система органов прокуратуры, работая на благо общественности, стремится, в рамках предоставленной компетенции, минимизировать или устранить вовсе такое негативное воздействие, а также ориентирована на содействие реализации прав и свобод человека и гражданина, их соблюдению и, при необходимости, восстановлению.

Осуществление прокурорского надзора за соблюдением социальных прав требует правильного установления пределов использования прокурором полномочий для того, чтобы выявленные нарушения закона не оставались без внимания со стороны органов прокуратуры, и одновременно не происходило вторжения в те сферы, где не осуществляется прокурорский надзор. Другими словами, прокуроры не вправе выходить за рамки

предоставленных им полномочий. Также необходимо учитывать и правомерность прокурорского вмешательства.

При этом, органами прокуратуры допускаются упущения в планировании надзорной деятельности. В частности, планы прокуратуры характеризуются неточностью, в него могут включаться мероприятия, относящиеся к ежедневно осуществляемым служебным обязанностям. Также распространена практика копирования планов других прокуратур, из – за чего теряется действенность и снижается эффективность запланированных надзорных мероприятий, поскольку они не отражают действительной картины состояния законности на поднадзорной территории. В планы работы прокуратуры безосновательно включаются мероприятия, проведение которых не требуется.

В качестве одного из возможных способов по совершенствованию органами прокуратуры планирования надзорных мероприятий, является проведение с прокурорами городов и районов семинаров по соответствующей теме, а также обеспечение необходимыми методическими материалами, касающимися проблемных вопросов в сфере соблюдения социальных прав граждан.

Первостепенное значение должно уделяться вопросам подбора, расстановки кадров в органах прокуратуры и распределению служебных обязанностей.

Отмечается, что наибольшее число обращений граждан связано с нарушениями жилищных, трудовых прав, прав предпринимателей, защиты несовершеннолетних. В целом весь комплекс мер, принимаемых прокуратурой во взаимодействии с органами государственной власти и всеми правоохранительными органами, оказывает положительное воздействие на состояние законности в стране.

Многие вопросы, которые приходится решать органам прокуратуры, связаны с исполнением социального законодательства — это повышение качества и доступности медицинских услуг, дополнительного и дошкольного

образования, обеспечения жилищных прав граждан, в том числе участвующих в долевом строительстве жилья.

### **Заключение**

В заключении автором подводятся итоги проделанной работы, формулируются основные выводы и предложения, из которых в то же время усматриваются потребность и перспективы дальнейшего осмысления и развития прокурорского надзора.

На основании анализа изученной литературы, исходя из поставленных в работе целей и задач, автор делает следующие обобщающие выводы.

Прокуратура Российской Федерации занимает особое положение в государственном механизме, обусловленное ее предназначением – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты социальных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Правовой статус прокуратуры РФ – это правовое положение органов и организаций прокуратуры, наделенных совокупностью осуществления ими своих функций по обеспечению законности, отражающее их место и роль в обществе и государстве, находится в поле постоянного внимания как политиков, так и ученых, как государственных деятелей, так и рядовых граждан.

За весь период действия Конституции РФ законодателем внесены неоднократные изменения, затрагивающие конституционно-правовой статус прокуратуры. Стоит признать, произошедшие изменения оказали влияние на усиление независимости прокуратуры, что способствовало укреплению роли и значения органов и организаций прокуратуры в обществе и государстве, а также повышению уровня доверия граждан. Однако конституционно-правовой статус прокуратуры в аспекте теории разделения властей так и не был определен на законодательном уровне.

Существование и необходимость решения РФ проблемы определения конституционно-правового статуса прокуратуры РФ в аспекте теории

разделения властей представляет, как теоретическую, так и практическую значимость.

Необходимо создание особой надзорно-контрольной ветви государственной власти, как системы органов и организаций, выражающейся не только в разделении властей, но и в единстве государственной власти, которая отражает реалии функционирования современного Российского государства и общественных отношений, урегулированных правовыми нормами. Органы и организации прокуратуры, а также государственные органы и их структурные подразделения, осуществляющие контрольные функции, должны составлять надзорно-контрольную систему государственной власти. Деятельность указанных органов и организаций должна быть основана на принципах самостоятельности и независимости как в отношениях между контрольными органами и прокуратурой, так и между органами различных видов контроля.

Если же говорить об осуществлении проверочных мероприятий в отношении органов и организаций, составляющих систему предлагаемой ветви государственной власти, то, помимо внутриведомственных полномочий должностных лиц, направленных на отмену вышестоящими органами конкретного ведомства решений нижестоящих органов, исключительные надзорные полномочия прокурорских работников также будут способствовать укреплению законности в деятельности поднадзорных объектов (субъектов), в частности, контрольных органов. Кроме того, создание особой надзорно-контрольной ветви государственной власти следует закрепить в нормах Конституции РФ, входящих в отдельную главу Основного закона «Надзорно-контрольная власть» вместе с правовыми основами функционирования указанной ветви государственной власти.

Положительным эффектом решения указанной проблемы будет являться устранение неопределённости в определении положения прокуратуры Российской Федерации в государственном механизме.

Указанная конкретизация конституционно-правового статуса современной Российской прокуратуры на теоретическом уровне в значительной мере сократит количество дискуссий представителей научного сообщества по исследуемой проблеме, сформировав основу для будущих исследований уже в части совершенствования нормативно-правового регулирования органов и организаций надзорно-контрольной ветви государственной власти. Из чего следует, что, осуществление мероприятий, направленных на реформирование «традиционной триады» ветвей государственной власти, будет способствовать более эффективной и результативной практической деятельности прокурорских работников посредством консолидации деятельности прокуратуры, а также усиления ее роли в государственном механизме.

В ходе проведенного исследования установлены пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан, что позволит упорядочить деятельность органов прокуратуры, исключит возможность подмены других контролирующих органов и предотвратит необоснованное расширение или сужение исследуемой сферы надзора.

К особенностям надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан относится многообразие поднадзорных объектов, особенности правового статуса которых определяются стоящими перед ними задачами, характером их компетенции. Для правильной организации работы органов прокуратуры в сфере соблюдения социальных прав и свобод граждан, в том числе для установления круга поднадзорных объектов прокурору, необходимо знать структуру как федеральных органов исполнительной власти, которая представлена в Указе Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти», так и их территориальных органов.

Учитывая вышеизложенное, в случае закрепления в нормах Конституции РФ предлагаемой конкретизации конституционно-правового статуса современной Российской прокуратуры, произойдет усиление ее роли

и значения, что непременно окажет позитивное влияние на охрану и защиту интересов личности, общества и государства.

Овчинникова М.С.