

На правах рукописи

УСТИМЕНКО ИВАН ВАЛЕНТИНОВИЧ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность. 12 00 11 – судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности, адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре общих проблем прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве Института повышения квалификации руководящих кадров ФГОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Карпов Николай Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Винокуров Александр Юрьевич

кандидат юридических наук, доцент
Хатов Эдуард Борисович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»

Защита состоится 26 марта 2009 г в 14 час на заседании диссертационного совета Д 521 004 06 при ННОУ «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, Москва, ул Юности, д 5/1, учебный корпус №3, ауд 511

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан 24 02 2009 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации (ст. 7) определяет Россию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

По мнению Уполномоченного по правам человека в России социальное государство - это государство, которое заботится о своих гражданах, создает им благоприятные условия для жизни. Но, к сожалению, Россия таковым пока не является. Около 40 % населения страны имеет доход ниже прожиточного минимума. Заработная плата и пенсии, даже если они и выплачиваются вовремя, настолько малы, что не обеспечивают нормальной жизни¹.

Неудовлетворительным следует признать обеспечение надлежащих условий и охраны труда. В России более 40 процентов работников предприятий и организаций заняты на тяжелых и вредных работах, где устанавливаются различные льготы и компенсации. Ежегодно на производстве травмируется более 360 тыс человек, и около 8 тыс. человек погибает. Жизнь и здоровье людей на производстве подвергаются опасности. Стареют основные производственные фонды, растет количество аварий, крупных пожаров, вредных выбросов. В стране не создана система охраны труда, соответствующая новым экономическим и трудовым отношениям, не обеспечено финансирование принятых федеральных, отраслевых и региональных программ улучшения условий и охраны труда, отсутствует правовая ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за производственный травматизм².

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. М. Юриспруденция, 2002. С. 10.

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2002 г. М. Юриспруденция, 2003. С. 26.

Состояние законности в сфере защиты социальных прав и свобод граждан, как показывает анализ статистических данных о работе органов прокуратуры, в настоящее время нельзя признать удовлетворительным

Только в 2007 г. прокурорами было выявлено 3 709 088 правонарушений, что на 17,0 % выше, чем в предыдущем году. В структуре всех выявленных прокурорами правонарушений доля правонарушений в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина составляет 35,1 %. Только в рамках реализации национальных проектов обнаружено почти 90 тыс. нарушений законов, в том числе около 9 тыс. незаконных правовых актов (8 875). Выявлено более 1,3 млн. нарушений конституционных прав граждан, что на 7,8 % больше по сравнению с 2006 г.¹ В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2007) «О прокуратуре Российской Федерации» одной из целей деятельности прокуратуры провозглашена защита прав и свобод человека и гражданина, а прокурорскому надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина посвящена специальная глава. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина признан приоритетным направлением прокурорской деятельности²

Таким образом, роль прокуратуры в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также в восстановлении нарушенных прав представляется весьма значительной. Это свидетельствует об актуальности темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Серьезные исследования различных вопросов, связанных с осуществлением прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан начались в 90-х годах прошлого века в связи с установлением конституционными нормами определенного объема основополагающих социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Одни из первых таких работ были опубликованы Ю.Е. Винокуровым и

¹ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2007 год. Информационно-аналитический доклад. Часть 1. М.: Академия Генпрокуратуры РФ. Научно-исследовательский институт, 2008. С. 5-6, 32, 34-40.

² См. Скуратов Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12; Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Курс лекций. СПб., 1998. С. 23, 47, 60.

А.Ю. Винокуровым (Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите прав потребителей М 1995), А В Чуриловым (Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора учебное пособие М 1999) и В И Рохлиным (Охрана имущественных и личных неимущественных прав граждан и правозащитная функция прокуратуры СПб 2000)

Однако более активное исследование темы началось уже в 2000-х годах. Из наиболее значительных научных и учебно-методических работ этого периода, в первую очередь, следует отметить работы И С Викторова (отдельные – в соавторстве), в том числе такие как “Защита прав потребителей средствами прокурорского надзора” (М 2004, в соавторстве с Ашитковой Т В и Кузьменко В Р.); “Социально-экономическое развитие России позитивные и негативные последствия этого процесса”, “Актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора в социально-экономической сфере” и “Экономические права граждан и их правовая защита средствами прокурорского надзора” (в соавторстве с Бут Н Д) – все три работы - в Сборниках научных трудов М. 2005), “Правовая защита конституционных прав граждан на труд средствами государственного надзора и контроля” (М 2005 в соавторстве с Макашевой А Ж и Шальпиньым Б И), а также опубликованная в 2006 г в Сборнике научных трудов статья “О состоянии прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан” (М 2006) В это же время публикуются монографические работы В Г Бессарабова “Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722-2002): история, события, люди” (М 2003), “Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина” (совместно с К А Кашаевым М. 2007), А.Я Сухарева “Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина” (М 2004) и Н Н Карпова “Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации (М 2007) и “Конституционно-правовые отношения и роль прокуратуры в обеспечении их стабильности” (М. 2007) Иркутским институтом повышения квалификации прокурорских работников Генпрокуратуры РФ (Евлоева Е.А) издаются Методические рекомендации по проведению проверки исполнения законодательства, регламентирующего порядок прекращения и ограничения подачи электрической энергии (Иркутск 2004), а Санкт-Петербургским юридическим институтом Генпрокуратуры РФ Сборники

“Невыплата заработной платы и иных установленных законом выплат Квалификация, прокурорский надзор, расследование” (СПб 2005), “Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации” (СПб 2006) и “Нарушение конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере” (СПб. 2006)

Следует отметить также, что в это время проблемы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан становятся востребованными на диссертационном уровне. Так, в указанный период были защищены кандидатские диссертации М В Маматовым (Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите прав потребителей. М. 2005) и Р В Шаровым (Надзор прокуратуры за исполнением законов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина М 2006)

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с поступлением в органы прокуратуры информации о нарушениях социальных прав и свобод человека и гражданина, а также с выявлением непосредственно органами прокуратуры противоправных деяний (включая издание незаконных правовых актов) в сфере соблюдения социальных прав и свобод человека и гражданина, и обеспечением соблюдения социальных прав и свобод человека и гражданина поднадзорными прокуратуре органами и должностными лицами

Предметом исследования выступает многофункциональная деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав человека и гражданина, направленная на укрепление состояния законности в данной сфере посредством своевременной проверки поступившей информации о нарушениях этого законодательства, выявления его нарушений, причин и условий им способствующих, их устранения и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина

Целью исследования является разработка системы теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека в Российской Федерации

Задачами исследования являются

- рассмотрение содержания понятия “прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина” и его структурных элементов - основных направлений деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина,

- исследование прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина как составной части функции прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, определение целей и задач деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина,

- изучение предмета прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, его особенностей, целей и задач, обоснование необходимости введения в научный оборот этого и ряда других понятий,

- показ роли общественно значимой деятельности прокуроров по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина,

- исследование полномочий прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина,

- формулирование предложений по совершенствованию деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина

Методология и методика исследования. Настоящее исследование основывается на базе общенаучных и частнонаучных методов познания объективной действительности, которые определяют основные требования к научным концепциям. Специальную теоретическую базу составили современные базовые положения философии, социологии, общей теории права, конституционного права, а также прокурорского надзора

Правовую основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, являющаяся основополагающим законодательным актом России, федеральное законодательство, регулирующее деятельность российской прокуратуры и, в первую очередь, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также процессуальные законы, закрепляющие полномочия прокуроров при осуществлении возложенных на них функций, законодательные и иные нормативные

правовые акты, регулирующие общественные отношения в области признания, соблюдения и защиты социальных прав и свобод человека и гражданина, международные правовые документы о защите прав и свобод человека и гражданина, а также приказы и руководящие указания Генерального прокурора РФ

Теоретическую основу исследования составили теоретические и практические положения, содержащиеся в трудах видных ученых юристов: Авакьяна С А , Алексеева А И , Алексеева С.С., Баглая М В , Баскова В.И., Березовской С.Г , Берензона А Д, Бессарабова В Г , Бойкова А Д, Викторова И С , Винокурова Ю Е и Винокурова А Ю , Герасимова С И, Гущина В З , Долговой А И , Емельянова С А , Звирбуля В К , Карпова Н.Н., Ключкова В В , Козловой Е И , Коробейникова Б В , Рябцева В П , Смирнова А Ф , Скворцова К Ф , Сухарева А Я , Старова Б Ф , Шинда В.И., Чувилева А А., Ястребова В Б и других.

Эмпирическую основу исследования составили данные официальной статистики о состоянии законности в сфере соблюдения социальных прав и свобод граждан и о работе прокуроров по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина за 2001 – 2007 г г как в целом по Российской Федерации, так и по Центральному федеральному округу и Ивановской области, материалы проверок, докладные записки, информации, информационные письма, обзоры и аналитические справки органов прокуратуры (в основном прокуратуры Ивановской области), материалы коллегий и координационных совещаний как федерального, так и регионального уровня за 2002 – 2008 г.г , посвященных вопросам прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, другие документальные источники В процессе работы использован также такой метод исследования, как опрос посредством анкетирования 246 районных (городских) и к ним приравненных прокуроров, заместителей прокуроров и иных прокурорских работников указанной категории При написании работы использован также личный опыт автора, накопленный за время работы в органах прокуратуры

Достоверность и обоснованность положений, выводов и предложений, сформулированных в диссертации, подтверждается значительным исследованным автором научно-теоретическим, нормативным и информационным материалом, эмпирическими данными, а также современными методиками исследования

Научная новизна проведенного исследования заключается в том, что диссертация представляет собой первое логически завершенное исследование, связанное с состоянием и совершенствованием деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав и свобод граждан. В ней реализован комплексный подход в исследовании достаточно широкого круга вопросов под углом зрения теоретического обоснования и необходимости практического совершенствования деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

В работе, в частности, предпринимается попытка разработать теоретические основы деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а именно

- сформулирован вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации имеют место неединичные нарушения установленных конституционными нормами социальных прав и свобод человека и гражданина,

- показана общественная значимость деятельности прокуратуры России по защите социальных прав и свобод человека и гражданина,

- обоснован вывод о том, что прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина имеет свой предмет, особенности и определенные законом полномочия,

- определяется, что прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной подфункцией функции прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и раскрывается структура основных направлений деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина,

- показаны факторы, препятствующие совершенствованию деятельности прокуратуры по организации работы по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина;

- внесен ряд предложений, направленных как на повышение эффективности всей деятельности прокуратуры, так и прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1 Формулирование вывода о том, что в настоящее время в Российской Федерации имеют место несдвинутые нарушения установленных конституционными нормами социальных прав и свобод человека и гражданина, что создает в обществе определенную социальную напряженность

2 Вывод о том, что прокуратура Российской Федерации является социально востребованным государственным органом, которому принадлежит значительная роль в защите социальных прав и свобод человека и гражданина

3 Обоснование вывода о том, что прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина имеет свой предмет, особенности и определенные Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" полномочия

Так, к предмету прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации следует отнести соблюдение установленных Конституцией России, а также законодательными и иными нормативными правовыми актами социальных прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления и органами контроля, а также их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых в данной сфере указанными органами и должностными лицами

Особенностями прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека являются.

а) - базирование норм текущего законодательства на основах регулирования социального правового статуса человека и гражданина, установленного Конституцией Российской Федерации,

б) - широта содержания и объемность законодательных норм, регулирующих указанную сферу правоотношений (законодательство об оплате труда, законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства, законодательство об охране здоровья и др),

в) - характер законодательных норм, которые регламентируют, по существу, каждодневные потребности человека и гражданина,

г) - распространение деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод не только на граждан Российской Федерации, но и иных физических лиц (иностранцев граждан и лиц без гражданства, либо с множественным гражданством), пребывающих на территории России.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина также имеют свои особенности, заключающиеся в специальном определении их объема и содержания ст ст 27, 28 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

4 Обоснование с учетом изложенного вывода о том, что прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной подфункцией функции прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, определение целей и задач прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина.

5 Раскрытие структуры - основных направлений деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, к которым, в частности, относятся а) прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав человека и гражданина, б) прокурорский надзор за соблюдением прав человека и гражданина на безопасные условия труда, в) прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав человека и гражданина, в том числе в жилищно-коммунальной сфере, г) прокурорский надзор за соблюдением права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, д) прокурорский надзор за соблюдением права человека и гражданина на образование, е) прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на социальное обеспечение, а также систематизация и анализ учебно-методической и научно-исследовательской литературы по вопросам деятельности прокурора на указанных направлениях.

6 Вывод об отсутствии централизованно разработанных и направленных на места прокурорам в целях повышения эффективности проводимых ими надзорных мероприятий учебных и методических пособий и рекомендаций по организации

работы по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина и о необходимости подготовки такой учебно-методической литературы

7. Вывод о том, что одним из направлений повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина является совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность прокуратуры Российской Федерации, и конкретные предложения диссертанта по совершенствованию законодательства

Предлагается, в частности, п.1 ст. 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в части предмета надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека дополнить (по аналогии с п 1 ст 21 указанного закона) реально отражающей правоприменительную практику позицией об осуществлении прокурором надзора также за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте

Поскольку в ч 1 ст 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” использована формулировка “права человека и гражданина” и пропущена категория “свободы”, следует в ч 1 ст. 28 названного Закона предусмотреть возможность принесения прокурором или его заместителем протеста также на акт, нарушающий не только права, но и свободы человека и гражданина в орган или должностному лицу, которые издали этот акт

Кроме того, так как юридически “решения” представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления могут быть приняты в различных формах, представляется обоснованным слово “решение” в редакции п 2 ст 23 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” заменить словом “правовой акт”

Теоретическое и практическое значение результатов исследования. Проведенное исследование не может претендовать, в том числе и в связи с ограниченным объемом диссертации на полноту изложения всех вопросов, касающихся деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав и свобод и направлений ее совершенствования. Однако в нем впервые обосновываются теоретические основы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, дается определение

предмета, целей и задач надзора в данной сфере, его особенностей, структуры, предлагаются меры по повышению его эффективности

Теоретическое значение результатов проведенного исследования состоит в основном в комплексности и относительной всесторонности постановки и изучения широкого круга вопросов, составляющих институт прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, прежде всего, формулирования его теоретических основ и вопросов повышения эффективности, что в определенной мере восполняет пробелы в теории прокурорского надзора как самостоятельной отрасли юридической науки

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования сформулированных научных положений, выводов и рекомендаций при совершенствовании законодательства о деятельности прокуратуры Российской Федерации и о социальной защите человека и гражданина в Российской Федерации, а также в преподавательской деятельности в образовательных учреждениях по специальности “прокурорский надзор” и в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации судей, прокуроров и других работников органов и учреждений, осуществляющих деятельность в области права. Кроме того, результаты проведенного исследования могут быть использованы в последующих научных исследованиях по проблемам теории организации и деятельности прокуратуры

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации были опубликованы в шести статьях (общий объем публикаций составил – 2,0 п л), в том числе две статьи опубликованы в ведущих изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

Полученные в ходе исследования результаты были апробированы диссертантом в процессе выступления на семинаре по обмену опытом работы в Институте повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Отдельные результаты исследования использованы при подготовке Институтом повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации двух Сборников статей по вопросам организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов и прак-

тики прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (2003 г и 2006 г.)

Результаты диссертационного исследования внедрялись автором в практику и получили применение в практической деятельности прокуратур районного звена и приравненных к ним прокуратур.

Объем и структура диссертации определяются требованиями, предъявляемыми к подобного рода квалификационным научным работам, а также объектом и предметом исследования и задачами, поставленными перед диссертантом

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы, а также приложений

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели и задачи, объект и предмет, методология и методика исследования, эмпирическая база и научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **“Предмет прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации”** состоящая из двух параграфов, имеет методологическое значение для настоящей работы. В ней формулируется понятийный аппарат, обозначаются общетеоретические основы понятие предмета прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, а также состояние деятельности прокуроров в данной сфере.

В **первом параграфе “Правовое регулирование и предмет прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации”** диссертантом с точки зрения необходимости их разграничения для применения в практической работе прокурора анализируется совокупность установленных Конституцией Российской Федерации основных, неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина.

При этом автор ссылается на содержание одного из основополагающих Приказов Генерального прокурора Российской Федерации, определяющих содержание

надзорной деятельности прокуроров “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” (от 7 декабря 2007 года № 195), которым установлено, что прокуроры в надзорных действиях должны руководствоваться положением о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, прямом ее действии и применении на всей территории России, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации

С учетом изучения и систематизации научной литературы автор классифицирует конституционные права и свободы человека и гражданина по своему содержанию на несколько основных групп, прежде всего, на личные права и свободы человека и гражданина, политические права и свободы человека и гражданина и социально-экономические права и свободы человека и гражданина.

По мнению диссертанта личные права призваны обеспечивать свободу и автономию индивида как члена гражданского общества, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного внешнего вмешательства. Органическая основа и главное назначение личных прав состоят в том, чтобы обеспечить приоритет индивидуальных, внутренних ориентиров развития каждой личности.

В отличие от личных политические права и свободы направлены не на обеспечение автономии человека, а на его проявление в качестве активного участника политического процесса. Ценность этой категории прав состоит в том, что они создают условия для укрепления связей между гражданином, обществом, государством

В современном понимании социально-экономические права находятся в одном ряду с иными основными правами и свободами человека и гражданина – личными и политическими. Это делает их конституционно равноценными и предлагает одинаковую правовую защиту. Социально-экономические права касаются поддержания и нормативного закрепления социально-экономических условий жизни индивида, определяют положение человека в сфере труда и быта, занятости, благосостояния, социальной защищенности с целью создания условий, при которых люди могут быть свободны от страха и нужды.

Автор отмечает, что учеными и специалистами в сфере конституционного (государственного) права не принято в группе социально-экономических прав человека и гражданина специально выделять социальные права личности и предлагает собственный перечень социальных прав и свобод граждан, за соблюдением которых должна осуществлять надзор прокуратура Российской Федерации. К ним автор относит, в частности, право на труд, право на безопасность труда, право на отдых, право на защиту материнства, детства, а также семьи, право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование

С учетом проводимого исследования, по мнению автора, предмет прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина не следует ограничивать рамками исключительного перечня определения указанных прав конституционными нормами, а включить в него также и установленные российским законодательством положения о социальных правах и свободах человека и гражданина и их реализации, а также учесть реалии правоприменительной практики прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина

Автор высказывает соображение о том, что формулировка, примененная законодателем в п.1 ст 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” представляется более удачной, нежели содержание п 1 ст 26 названного закона. П 1 ст 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в части предмета надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека должен быть дополнен (по аналогии с п 1 ст 21 указанного закона) реально отражающей правоприменительную практику позицией об осуществлении прокурором надзора также за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Поэтому диссертантом предлагается п 1 ст 26 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в части предмета надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека дополнить (по аналогии с п.1 ст.21 указанного закона) реально отражающей правоприменительную практику позицией об осуществ-

влении прокурором надзора также за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте

С учетом изложенного автором формулируется вывод о том, что к предмету прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации следует отнести соблюдение установленных Конституцией России, а также законодательными и иными нормативными правовыми актами социальных прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления и органами контроля, а также их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых в данной сфере указанными органами и должностными лицами

Во втором параграфе *“Прокуратура Российской Федерации как орган государственной власти, осуществляющий защиту прав и свобод человека и гражданина”* диссертантом обосновывается вывод о том, что прокуратура Российской Федерации является социально востребованным государственным органом, которому принадлежит значительная роль в защите социальных прав и свобод человека и гражданина

Результаты проведенного в ходе исследования социологического опроса свидетельствуют о том, что 72 % опрошенных респондентов отдали прокуратуре первое место в иерархии органов, призванных осуществлять защиту прав и законных интересов человека и гражданина

Диссертант исследует понятие защита прав и свобод, историческую эволюцию правового статуса прокуратуры России и приходит к выводу о том, что одной из важнейших целей деятельности прокуратуры Российской Федерации является защита посредством реализации придаваемых ей функций и полномочий социальных прав и свобод человека и гражданина, а ее важнейшими задачами принятие мер по предупреждению нарушений социальных прав и свобод человека и гражданина, своевременному их выявлению, полному и оперативному устранению,

возмещению причиненного нарушением ущерба, обеспечению привлечения лиц, виновных в их совершении, к установленной законом ответственности

Вторая глава **“Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина - приоритетное направление прокурорского надзора”** состоит из двух параграфов, в которых прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина рассматривается как самостоятельный элемент (подфункция) функции прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и исследуется структура данной надзорной подфункции прокуратуры

В первом параграфе *“Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина как самостоятельная подфункция функции прокуратуры Российской Федерации по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина”* автором подробно рассматривается понятие “функция” прокуратуры и делается вывод, что в соответствии с законодательством прокуратура осуществляет следующие функции - надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, 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 ранее названными объектами, - 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, - координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью Таким обра-

зом, Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” устанавливает пять надзорных функций прокуратуры России, к одной из которых относит и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Диссертантом исследуется содержание Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина”, в соответствии с которым прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наряду с надзором за законностью правовых актов, надзором в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждением преступных проявлений признается одним из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры. Тем же Приказом (п 7) Генеральный прокурор Российской Федерации придал прокурорскому надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина значение приоритетного направления прокурорского надзора

Автор также обращает внимание на содержание решения Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 июля 2008 г., в соответствии с которым прокурорам предложено принимать исчерпывающие меры, направленные на защиту прав граждан на труд, образование, охрану здоровья, жилье и законных интересов социально незащищенных категорий населения. В ходе проверок прокуроры обязаны особое внимание обращать на своевременность и полноту выплаты заработной платы, обеспечение безопасных условий труда, законность и обоснованность исчисления тарифов на электрическую и тепловую энергию, жилищно-коммунальные услуги, предоставление установленных законом льгот и мер социальной поддержки, принятие уполномоченными учреждениями и организациями исчерпывающих мер по подготовке к отопительному сезону (п 2)

Как следует из указанного решения Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации во главу угла прокурорского надзора за исполнением законов поставлено именно соблюдение социальных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому прокурорский надзор в данной сфере, по нашему мнению, без сомнения следует считать обладающим собственными особенностями и относительной (в

рамках в целом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина) самостоятельностью

Автором рассматриваются объекты прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан, определяются его особенности, актуальность и значимость

По мнению автора, к особенностям прокурорского надзора в данной сфере, в частности, относятся следующие. а) - базирование норм текущего законодательства на основах регулирования социального правового статуса человека и гражданина, установленного Конституцией Российской Федерации, б) широта содержания и объемность законодательных норм, регулирующих указанную сферу правоотношений (законодательство об оплате труда, законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства, законодательство об охране здоровья и др.), в) - характер законодательных норм, регламентирующих по существу каждодневные потребности человека и гражданина, г) - распространение деятельности прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод не только на граждан Российской Федерации, но и иных физических лиц (иностранных граждан и лиц без гражданства, либо с множественным гражданством), пребывающих на территории России

Актуальность и значимость осуществления прокурорами надзора за соблюдением законов именно в данной сфере определяется исключительной важностью для гражданина в возможности не разовой, а постоянной реализации своих социальных прав, в обусловленности именно соблюдением данных прав постоянных жизненных потребностей человека, благополучия граждан, для государства – в предотвращении недовольства граждан деятельностью государственной власти, социальных конфликтов, кризисов

Во втором параграфе *“Структура прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина”* автором подробно рассматриваются основные тематические направления (структура) прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Диссертант отмечает, что в п 7.1 своего базового по вопросам надзора за исполнением законов Приказа от 7 декабря 2007 года № 195 “Об организации проку-

рорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует подчиненных прокуроров на необходимость акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина

С учетом указанных позиций автором определяются основные тематические направления (структура) прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. К ним, в частности, диссертант относит следующие

а) прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав человека и гражданина; б) прокурорский надзор за соблюдением прав человека и гражданина на безопасные условия труда, в) прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав человека и гражданина, в том числе в жилищно-коммунальной сфере, г) прокурорский надзор за соблюдением права человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, в том числе за исполнением законодательства о защите прав потребителей, д) прокурорский надзор за соблюдением права человека и гражданина на образование, е) прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на социальное обеспечение

Проведенное исследование позволило также сделать вывод о том, что если по отдельным тематическим направлениям прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина имеются необходимые для повышения эффективности прокурорского надзора учебные и методические пособия и другая литература (прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан, за соблюдением жилищных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, за соблюдением прав потребителей, за исполнением законодательства о высшем и послевузовском профессиональном образовании), но, в основном, они не систематизированы и в централизованном порядке не доведены до прокуроров, то по другим тематическим направлениям в данной сфере, в особенности по вопросам осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, прокурорского надзора за

соблюдением прав граждан на социальное обеспечение – такая методическая и учебная литература не разработаны

Таким образом очевидной представляется необходимость централизованной, на уровне Главного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением федерального законодательства, разработки и последующего направления на места прокурорам таких учебных и методических пособий и рекомендаций по организации работы по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина, что позволит в целях повышения эффективности проводимых ими надзорных мероприятий вооружить прокуроров систематизированными правовыми знаниями и конкретным инструментарием по организации и проведению соответствующих надзорных проверок

Третья глава **“Полномочия прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина”** состоит из двух параграфов, в которых автором рассматриваются полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина и средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательства.

В первом параграфе *“Полномочия прокурора в ходе осуществления проверки соблюдения социальных прав и свобод человека и гражданина”* автором подробно рассматривается комплекс полномочий прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина

По мнению автора, при осуществлении надзорных мероприятий прокурор должен стремиться к достижению такого положения, когда социальные права человека и гражданина реально соблюдаются всеми органами и должностными лицами, когда граждане уверены, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и органов прокуратуры

Диссертант отмечает, что полномочия прокурора по надзору за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина специально определены ст. 27 – 28 Федерального закона **“О прокуратуре Российской Федерации”**, что свидетельствует о некоторых их особенностях по сравнению с другими полномочиями прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью пра-

вовых актов В частности, закон предоставляет прокурору при осуществлении им надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в полном объеме все полномочия, предусмотренные для осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (ст 22 названного Федерального закона)

Кроме того, дополнительно прокурору предоставляется право на возбуждение производства об административном правонарушении или незамедлительную передачу сообщения о правонарушении и материалов проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях (п 3 ст 27 закона), а также предъявление и поддержание в суде или арбитражном суде исков в интересах лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение (ч 4 ст 27 закона)

Во втором параграфе *“Средства прокурорского реагирования на нарушения социальных прав и свобод человека и гражданина”* автором детально рассматривается совокупность средств реагирования прокурора на выявленные нарушения социальных прав и свобод человека и гражданина

Диссертант, в частности, отмечает, что прокурор обладает достаточно широким выбором мер реагирования на нарушения социальных прав и свобод граждан, в том числе на принятие мер к тому, чтобы лица, их совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом, на возбуждение производства об административном правонарушении, на предъявление и поддержание в суде или арбитражном суде иска в интересах пострадавших в случаях нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, на принесение протеста или внесение представления и подробно рассматривает

указанные средства прокурорского реагирования на нарушения социальных прав и свобод граждан

На основании проведенного исследования автор высказывает предложение о том, что поскольку, по его мнению, в ч 1 ст. 28 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” использована формулировка “права человека и гражданина” и пропущена категория “свободы”, следует в ч 1 ст. 28 названного Закона предусмотреть возможность принесения прокурором или его заместителем протеста также на акт, нарушающий не только права, но и свободы человека и гражданина в орган или должностному лицу, которые издали этот акт

Кроме того, так как юридически “решения” представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления могут быть приняты в различных формах, то, по мнению диссертанта, представляется обоснованным слово “решение” в редакции п.2 ст. 23 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” заменить словом “правовой акт”.

В заключении диссертационного исследования автором формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

I. Статьи, опубликованные в журналах рецензируемых ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1 Устименко И В Из практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите социальных прав граждан // Закон и право 2008 № 7. С. 102. (0,15 п л)

2. Устименко И В , Карпов Н Н. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод российских граждан // Уголовное право 2008 № 6 С 103-106 (0,2 п л /0,1 п л)

II. Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

3 Устименко И В Проблемы законности правовых актов органов местного самоуправления // Иваново-Вознесенский юридический вестник, - Иваново, 2001 № 12 С 14-16 (0,45 п л)

4 Устименко И В. Власть и закон (некоторые обобщенные данные надзорной деятельности за соблюдением законности при нормотворчестве // Иваново-Вознесенский юридический вестник. Иваново, 2002 № 11/12 С 13-16 (0,45 п л)

5 Устименко И В Типичные нарушения законов в правотворческой деятельности органов местного самоуправления В кн · Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Сб статей / М Инст-т повышения квалиф руковод кадров Генпрокуратуры РФ 2003 Вып 6 С 116-122 (0,4 п л)

6 Устименко И В Из опыта работы по осуществлению прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (на примере прокуратуры Ивановской области) В кн · Практика прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов Сб статей / М Инст-т повышения квалиф руковод кадров Генпрокуратуры РФ, 2006 Вып. 11 С 12-20 (0,45 п л)

Подписано в печать 19 02 2009 г. Заказ № *315*
Формат 60x84 1/16 Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз
Издательство ННОУ "Московский гуманитарный университет"
111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1