УДК 342.7

DOI: 10.21779/2500-1930- 2017-32-4-130-137

М.А. Мирзаев, Р.А. Ахмедов

Проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав человека

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; mirzaev47@mail.ru; ruslancheek@gmail.com

Совершенствование организации деятельности прокурора по защите прав граждан, надлежащее методическое обеспечение указанной деятельности – предмет постоянной озабоченности руководства органов прокуратуры. Органы прокуратуры являются ответственными исполнителями задачи, возложенной на государство в статье 2 Конституции Российской Федерации, закрепившей в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека. Цель статьи заключается в анализе проблем правозащитной деятельности органов прокуратуры. Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть направлены на совершенствование действующего законодательства, ведомственного нормотворчества, повышения эффективности деятельности прокурора по защите прав граждан. В ходе исследования авторы приходят к выводу, что повышение качества рассмотрения органами прокуратуры обращений граждан во многом зависит от уровня общественного правосознания и активности граждан, а также профессионального правосознания работников прокуратуры, которое должно быть совместимым с принципом верховенства права и прав человека. Основными методами достижения результатов являются формально-юридический, системный, функциональный, социологический, статистический, логические приемы анализа и синтеза.

Ключевые слова: *права человека, обращения граждан, прокурорский надзор, органы прокуратуры, нарушения прав человека, механизм защиты прав человека.*

В концепции «правозащитной системы», сравнительно недавно сформировавшейся в российской юридической науке, защита прав человека рассматривается как общая задача для всех основных социальных институтов, в том числе и для государства. Рассмотрение всех государственных и негосударственных институтов, занимающихся защитой прав человека, как единой системы не просто отражает взаимное сближение государства и общества, а свидетельствует о родстве выполняемых ими социальных функций [13, с. 198; 4, с. 24]. В связи с этим в механизме защиты прав человека возрастает значимость прокуратуры как ведомства, наиболее независимого от органов иных ветвей власти и наиболее значимого государственного института в механизме несудебной защиты прав человека. В деятельности органов прокуратуры защите прав человека придается особое значение, поэтому общество и государство заинтересованы в том, чтобы правозащитная деятельность прокуратуры была максимально эффективной. Включение в раздел III Закона о прокуратуре специальной главы «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» не только свидетельствует об особой актуальности для России соблюдения прав и свобод граждан, но и подтверждает повышение роли прокуратуры как надзорного органа в обеспечении прав и свобод граждан в современный период.

В российской юридической науке неоднозначно оценивается роль прокуратуры в механизме защиты прав человека. Регулярно высказываются предложения о ликвидации обособленного статуса российской прокуратуры и законодательного подчинения ее другим государственным органам. В этой связи обоснованной представляется точка

зрения, в соответствии с которой «подобные тенденции имеют политическую природу и свидетельствуют о стремлении каждой из ветвей власти установить собственный контроль над органами прокуратуры, тем самым устранив «конкурента» в борьбе за влияние и одновременно усилив собственные позиции за счет приобретения нового важного инструмента властвования» [7, с. 46].

В действительности правозащитная система России только выигрывает от наличия независимого государственного института, основной задачей которого является защита прав и свобод человека, поскольку такая система базируется на множественности способов защиты прав человека, среди которых заинтересованные субъекты могут выбрать наиболее оптимальные с их точки зрения [1, с. 205]. Поэтому с этих позиций прокуратура обладает даже некоторыми преимуществами по сравнению с другими правозащитными институтами.

Защита прав человека средствами прокурорского надзора пронизывает всю многогранную деятельность прокуратуры РФ. Прокурор при реализации предоставленных ему полномочий в любой отрасли надзора интересуется прежде всего вопросом соблюдения прав и свобод человека и гражданина и в случае выявления нарушений принимает предусмотренные законом меры к их восстановлению. В связи с этим прокурорский надзор в современной России выступает одной из важнейших гарантий реального соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Учебная литература традиционно относит прокуратуру к правоохранительным органам Российской Федерации. На наш взгляд, прокуратуру России можно считать одновременно и правоохранительным, и правозащитным институтом. Следует подчеркнуть, что мы не отождествляем все полномочия прокуратуры по защите прав человека с правоохранительной деятельностью, поскольку правоохранительная деятельность обычно выступает как разновидность правоприменения. Однако прокуратура для осуществления своей правозащитной деятельности располагает не только правоприменительными, но и правотворческими средствами, что вытекает из содержания ч. 4 ст. 2 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Поэтому характеристика деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина требует обращения к более широкому понятию – «защита прав человека». К тому же деятельность прокуратуры РФ направлена не только на выявление, предотвращение, пресечение и устранение фактов нарушения прав и свобод человека, но и на восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного вреда.

Основной целью прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является «достижение такого положения, когда эти права и свободы реально соблюдаются государственными 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 правоохранительных органов» [7, с. 177]. Защита прав и свобод граждан представляет специально выделенную в законодательстве РФ функцию прокурорского надзора. В то же время следует подчеркнуть, что правозащитное содержание присутствует в надзоре за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами; органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание; координационной и правотворческой прокуратуры, деятельности и т. п.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав человека и рассмотрением обращений граждан является не только приоритетной, но и самой объемной и трудоемкой. К примеру, за 2016 год органами прокуратуры РФ выявлено более

5 млн нарушений в сфере исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. По результатам принятия мер реагирования в дисциплинарном и административном порядке наказано почти 1 млн виновных лиц, возбуждено 23 тыс. уголовных дел [11].

Обращения граждан – одно из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, и прежде всего в этой работе органы прокуратуры руководствуются положениями федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Также в целях обеспечения централизованного и единообразного порядка разрешения обращений граждан Генеральной прокуратурой Российской Федерации издан приказ от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Ежедневно рассматривая тысячи обращений граждан, прокурорские работники в числе прочего вынуждены:

- давать должную юридическую консультацию обратившемуся несмотря, на то, что зачастую обращение не относится к компетенции прокуратуры;
- давать правовую оценку действиям должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, на решения или действия которых жалуется заявитель;
- контролировать надлежащее исполнение в установленный срок обращения, которое перенаправлено для рассмотрения в компетентный орган;
- вызывать заявителей на опрос в случаях, когда необходимо получить объяснение или если обращение не поддается чтению;
- истребовать документы и материалы, необходимые для разрешения обращения, привлекать специалистов и т. д.

О неудовлетворительности состояния работы в этой сфере свидетельствует опрос, проведенный НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в 2013 г. среди 617 прокурорских работников. Так, на вопрос «как часто рассматриваются в органах исполнительной власти Вашего субъекта РФ и органах местного самоуправления вопросы деятельности в сфере обеспечения права граждан РФ на обращение?» 7 % ответили – раз в несколько лет, 10 % – раз в год, 8 % – раз в полгода, 73 % затруднились ответить.

Объяснения сотрудников о причинах распространенности нарушений законодательства, обеспечивающих реализацию права на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, оказались отчасти предсказуемыми:

- 31 % – не рассматриваются или формально рассматриваются вопросы о содействии в реализации конституционных прав и свобод граждан, а также нет должной реакции на их сообщения;
- 27 % – не рассматриваются рекомендации населения по совершенствованию законов и иных нормативных актов, направленных на улучшение деятельности государственных и муниципальных органов;
- 26,9 % – не рассматриваются или несвоевременно рассматриваются рекомендации населения по совершенствованию законов;
- 9,9 % – не рассматриваются или же всячески затягиваются сроки повторных обращений, поступивших от одного и того же лица, в которых обжалуются решения, принятые по предыдущему обращению.

Граждане в свою очередь на вопрос о том, какие встречаются нарушения при рассмотрении обращений граждан, ответили следующим образом: 39,4 % – пересылка обращений «по кругу», 36,4 % – пустые отписки чиновников; 33 % – нарушение сроков

рассмотрения обращений; 20,6 % – не рассматриваются повторные обращения; 19,7 % – невозможно попасть на прием к руководителю, 17 % – грубость чиновников госструктур и органов местного самоуправления.

Примечательно, что граждане при ответе на вопрос деятельность каких государственных органов, по Вашему мнению, имеет наибольшее значение для реализации конституционного права на обращение первой указали прокуратуру [6, с. 11].

Нельзя не отметить значимость для защиты конституционных прав граждан приказа Генерального прокурора РФ от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе», положения которого требуют обязательного участия прокуроров в рассмотрении дел о выселении, восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ); о защите избирательных прав (ст. 260.1 ГПК РФ); о лишении родительских прав, восстановлении в родительских правах, об ограничении родительских прав (ст. 70, 72, 73 СК РФ); о признании гражданина недееспособным, об ограничении дееспособности гражданина (ст. 284 ГПК РФ); и др. В приказе даются конкретные методические указания прокурорам, защищающим важнейшие вышеперечисленные конституционные права граждан [12, с. 203]. В приказе от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» внимание прокуроров обращается на необходимость на всех стадиях уголовного судопроизводства обеспечить действенный надзор за соблюдением гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан в процессе применения к гражданам процессуальных мер принуждения (ст. 22); проверять законность и обоснованность задержания граждан, подозреваемых в совершении преступления (ст. 22); обжаловать все незаконные и необоснованные судебные решения по уголовным делам (ст. 50) и др.

Пристальное внимание уделяется защите конституционных прав групп населения, имеющих ограниченные возможности самостоятельной защиты этих прав. К примеру, согласно приказу от 26 ноября 2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» прокуроры строят свою работу исходя из того, что благосостояние и интересы детей имеют приоритетное значение во всех сферах жизни общества и государства. Особое внимание уделяется вопросам защиты права ветеранов Великой Отечественной войны и членов их семей на обеспечение благоустроенными жилыми помещениями в соответствии с требованиями федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов».

У органов прокуратуры имеются недостатки при осуществлении надзора за рядом отраслей законодательства.

К примеру, в сфере надзора за соблюдением жилищно-коммунальных прав граждан только в 2013 г. было выявлено 319 984 нарушения, в том числе 8115 незаконных правовых актов.

Защищая права граждан в этой сфере, прокуроры принимают меры:

- к инициированию мероприятий по проведению конкурсов по отбору управляющих многоквартирными домами организаций;
- по принуждению управляющих организаций к осуществлению работ по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов;
- по пресечению взимания дополнительных платежей, не предусмотренных действующим законодательством.

Поскольку при долевом участии граждан при строительстве многоквартирных домов используются крупные сбережения граждан, прокурорский надзор за соблюдением их прав занимает особое место. К сожалению, количество выявляемых нарушений здесь значительно возросло «с 4 тыс. в 2015 г. до 8,5 тыс. в прошедшем. Почти на треть увеличилось число проблемных объектов (с 500 до 714) и возбужденных уголовных дел (с 546 до 639)» [11].

Нельзя не согласиться с мнением А.В. Гуцана, что в указанной сфере деятельности прокуроры должны быть нацелены на «превентивную работу, и прежде всего – на системный мониторинг ситуации при долевом строительстве многоквартирных жилых домов, начиная с принятия разрешающего строительства правового акта, наличия необходимых правоустанавливающих документов на землю, соответствующего проекта, сбора информации о застройщике, размещения им рекламы, заключения договоров долевого строительства и заканчивая выдачей разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Оперативный сбор и оценка информации об этом позволят избежать привлечения граждан к финансированию заведомо проблемного строительства через недобросовестную рекламу, по «серым» схемам, со стороны фирм-однодневок, организаций с сомнительной репутацией» [9, с. 20].

Указанием от 8 июня 2015 г. № 287/7 «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов» на прокуроров субъектов возложена обязанность усилить надзор за исполнением требований законодательства о труде, акцентировать внимание в том числе на полноте и своевременности выплаты работникам заработной платы, соблюдении их прав при увольнении и пр. [14, с. 10]. Наряду с постоянными изменениями трудового законодательства неизменным остается актуальность защиты трудовых прав граждан средствами прокурорского надзора.

Многие работающие граждане, опасаясь ухудшения отношений с работодателем, предпочитают не обращаться с жалобами в контролирующие органы. По принятым прокурорскими работниками мерам возвращено более 28,5 млрд руб. (+3 %). В отношении виновных в задержках выплаты заработной платы только по материалам прокуроров возбуждено 925 уголовных дел. В результате принятых мер на 1 января текущего года в сравнении с предшествующим долги по зарплате сократились более чем на 1 млрд. руб. Вместе с тем они значительны и составляют 2 млрд 725 млн руб. [11]. Кроме того, необходимо усилить надзор за соответствием локальных нормативных актов принципу запрета ухудшения положения работника [8, с. 5].

В сфере защиты прав предпринимателей Генеральной прокуратурой РФ в рамках встреч с бизнес-сообществом создан прямой канал связи с предпринимателями, который оказался весьма востребован. За полгода 2016 на специально созданный электронный адрес от них поступило более 500 обращений. В основном обращения касаются вопросов захвата имущества, необоснованного уголовного преследования, долгов по выполненным госконтрактам, и 1/3 излагаемых фактов находит свое подтверждение. «Всего за последние полтора года усилиями прокуроров бизнесменам погашено 40 млрд руб. долгов за выполненные ими работы и оказанные услуги. В основном речь идет о малом и среднем бизнесе, и получение указанных средств для людей порой единственная возможность содержать семью, достойно жить и избежать банкротства. В связи с несвоевременной оплатой исполненных государственных и муниципальных контрактов по инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 2 тыс. виновных лиц» [11].

Прокуроры также активно используют полномочия по пресечению необоснованных плановых и внеплановых проверок хозяйствующих субъектов, снижая административное давление на бизнес. Но зачастую, особенно в условиях Республики Дагестан, бизнесмены неохотно сообщают об имеющихся проблемах.

В сфере защиты несовершеннолетних усилия были сосредоточены на соблюдении имущественных и жилищных прав сирот, законодательства об образовании, охране жизни и здоровья детей. В 2016 году прокуроры столкнулись с распространенными случаями, когда медицинские, образовательные организации, органы опеки скрывали сведения, о проживании детей в семьях наркоманов и алкоголиков, о совершении в отношении их психического и физического насилия, в том числе в приемных семьях. В результате по фактам халатности должностных лиц органов системы профилактики в 2016 г. следствием возбуждено 132 уголовных дела. В сфере соблюдения прав и интересов детей в общей сложности выявлено 720 тыс. нарушений законов, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 165 тыс. виновных, возбуждено более 3 тыс. уголовных дел [11].

Перечисленные факты убедительно свидетельствуют о том, что надзор за соблюдением прав человека как направление деятельности прокуратуры Российской Федерации «должен быть сохранен, чтобы обеспечивать оперативное, своевременное, а самое главное, действенное реагирование на нарушения прав человека и гражданина» [10, с. 103]. По словам Т.А. Ашурбекова, «сегодня сотни тысяч актов прокурорского реагирования, содержащих квалифицированную правовую оценку по всему спектру правовых отношений, зачастую выступающих единственными в своем роде образцами (ориентирами) правомерного поведения, играют значительную позитивную роль в формировании надлежащей правоприменительной практики» [2, с. 3].

Представляется, что повышение качества рассмотрения органами прокуратуры обращений граждан во многом зависит от уровня правосознания и активности граждан. В современный период развития российской государственности и правовой системы важным также выступает формирование профессионального правосознания юристов, совместимого с принципом верховенства права и прав человека [3, с. 1707; 5, с. 14–15]. В настоящее время все еще признается невысоким уровень общеправовой и методической подготовки и самих прокурорских работников, особенно молодых специалистов.

Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности требует знаний, опыта, умения принимать правильные решения, инициативы, творчества. Прокурор должен уметь сосредотачиваться на решении основных задач, определять порядок наиболее эффективного использования предоставленных законом полномочий, применения правовых средств, наиболее подходящих для решения возникшей конкретной проблемы.

Таким образом, практика показывает, что деятельность прокуратуры является важнейшим инструментом защиты прав и свобод человека, к которому граждане достаточно часто обращаются в досудебном и внесудебном порядке. Наличие альтернативных суду средств отстаивания нарушенных прав в системе государственного аппарата способствует повышению эффективности всей правовой системы.

Многочисленные нарушения прав и свобод человека и гражданина, имеющие место в современный период развития российской государственности и правовой системы, ухудшение работы судов (волокита) вследствие возросшего количества рассматриваемых дел, недоступность для многих граждан услуг адвокатов ввиду отсутствия средств и, следовательно, ослабление правовой защищенности граждан подчеркивают необходимость совершенствования и активизации прокурорского надзора за соблюде-

нием прав и свобод человека и гражданина. Правозащитная деятельность прокуратуры должна быть направлена на реальное соблюдение прав и свобод граждан государственными органами и должностными лицами, чтобы граждане были уверены в том, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь прокуратуры.

Для повышения качества правозащитной деятельности органов прокуратуры эффективными представляются следующие мероприятия:

- наставничество – «закрепление» начинающего сотрудника за опытным коллегой в территориальной прокуратуре, куда последний назначен на должность, и его продолжительная стажировка в прокуратуре субъекта РФ;
- надлежащее методическое сопровождение работы по надзору в сфере защиты прав граждан;
- более широкое освещение правозащитной деятельности прокуратуры средствами массовой информации;
- увеличение возможностей личного приема граждан, особенно сотрудниками руководящего звена.

Литература

1. Ахмедов Р.А. Роль прокуратуры РФ в защите прав и свобод человека и гражданина в современных условиях // Новая наука: от идеи к результату. – 2017. – Т. 1, № 2. – С. 204–207.
2. Ашурбеков Т.А. Сохранить правозащитный потенциал прокуратуры // Законность. – 2002. – № 11.
3. Бекишиева С.Р. Историческое развитие идеи верховенства права // Политика и общество. – 2016. – № 12. – С. 1700–1707.
4. Бекишиева С.Р. Конституционные основы развития правовых систем субъектов Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 4. – С. 22–25.
5. Бекишиева С.Р., Рамазанова И.М. Принцип верховенства права в профессиональном правосознании юристов // Юридический вестник ДГУ. – 2015. – № 3. – С. 12–15.
6. Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. – 2014. – № 4. – С. 11–16.
7. Братановский С.Н., Урываев А.В. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: монография. – Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. – 244 с.
8. Воробьев С.Д. Защита трудовых прав граждан органами прокуратуры // Законность. – 2014. – № 4. – С. 3–6.
9. Главная задача каждого прокурора – добиваться восстановления нарушенных прав человека и не допускать таких нарушений впредь. Интервью с заместителем Генерального прокурора Российской Федерации А.В. Гуцаном // Прокурор. – 2016. – № 2. – С. 20–26.
10. Громова О.М. Права и свободы человека и гражданина как одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры // Стратегическое управление: теория, практика, проблемы: материалы 14-й Региональной научно-практической конференции. – Владимир, 2017. – Т. 3. – С. 93–104.
11. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки на расширенном заседании коллегии Генпрокуратуры 14 марта 2017 г. // Режим доступа: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 06.07.2017).

12. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор – важное средство защиты прав человека и гражданина // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2015. – № 1. – С. 197–205.

13. Мирзаев М.А. Правовая система и политика: особенности взаимодействия в российских условиях // Реализация конституционных принципов в современном законодательстве России: сборник материалов V Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Махачкала, 2016. – С. 195–199.

14. Шаврина Е.В. Надзор за соблюдением прав работников предприятий-банкротов // Законность. – 2016. – № 5. – С. 10–13.

Поступила в редакцию 12 апреля 2017 г.

UDC 342.7

DOI: 10.21779/2500-1930- 2017-32-4-130-137

The problems of the implementation of the prosecutor's supervision of the observance of human rights

M.A. Mirzaev, R.A. Ahmedov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43 a; mirzaev47@mail.ru; ruslancheek@gmail.com

Improving the organization of the prosecutor's activities to protect the rights of citizens, the proper methodological support of this activity is the subject of constant concern of the leadership of the prosecutor's office. The prosecutions authorities are are executives of the task entrusted to the state in Article 2 of the Constitution of the Russian Federation, which enshrines, as a duty of the state, the recognition, observance and protection of human rights and freedoms. The purpose of the article is to analyze the problems of human rights activities of the prosecutor's office. The practical significance of the research is that its results can be aimed at improving the existing legislation, departmental rulemaking, increasing the effectiveness of the prosecutor's work to protect the rights of citizens. In the course of the study, the authors come to the conclusion that improving the quality of consideration by public prosecutor's offices of citizens' appeals largely depends on the level of public sense of justice and citizens' activity, as well as professional legal awareness of prosecutors, which should be compatible with the rule of law and human rights. The main methods for achieving results are formal legal, systemic, functional, sociological, statistical, logical methods of analysis and synthesis.

Keywords: human rights, citizens' appeals, prosecutor's supervision, prosecutor's offices, human rights violations, human rights protection mechanism.

Received 12 April, 2017