

**САЗИН
СЕРГЕЙ ТИХОНОВИЧ**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ОРГАНАМИ
ПРОКУРАТУРЫ И СЛЕДСТВЕННЫМ КОМИТЕТОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и избирательного права ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет».

Научный руководитель Савин Валерий Иванович,
кандидат юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный
университет», декан юридического факультета

Официальные оппоненты: Мазаев Владимир Дмитриевич,
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВПО «Национальный исследователь-
ский университет «Высшая школа экономики»,
профессор кафедры конституционного и
административного права

Красинский Владислав Вячеславович,
кандидат юридических наук, эксперт
Российского общественного института
избирательного права.

Ведущая организация – ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федера-
ции».

Защита состоится 30 мая 2012 года, в 14.00 часов в ауд. 209 на засе-
дании диссертационного совета Д 446.004.05 по юридическим наукам в
ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический универ-
ситет» по адресу: г. Москва, ул. Смольная, 36.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Рос-
сийский государственный торгово-экономический университет».

Автореферат разослан « » апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Петренко Д.С.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема защиты прав и свобод человека и гражданина занимает центральное место в науке конституционного права. Ее теоретическому осмыслению и тщательному научному исследованию были посвящены многочисленные работы российских ученых. Многофакторность и важность данной проблемы для развития демократии в Российской Федерации требуют углубленного научного осмысления традиционных концептуальных положений и разработки новых практических рекомендаций. Конституция Российской Федерации 1993 года провозглашает признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина приоритетной обязанностью государства, определяющей содержание и механизм реализации законов всеми органами государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, на высшем законодательном уровне признана необходимость создания эффективных правовых механизмов выполнения государством правозащитных функций в отношении общества и личности.

Однако деструктивные процессы, происходившие в российском обществе, ослабили правозащитный потенциал нашего государства. На фоне реформирования в Российской Федерации законодательной базы, недостаточного правового обеспечения гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина деятельность системы федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере правовых отношений не соответствует их возросшему предназначению и предъявляемым требованиям. Она декларативна, имеет низкое качество и недостаточную эффективность. Нерешенность этих проблем обуславливает массовый характер нарушений прав и свобод человека и гражданина.

В данной ситуации, как никогда, востребован уникальный потенциал российской прокуратуры (и выделившегося из её структуры Следственного комитета), не только не утратившей своей значимости в деле утверждения законности и правопорядка, но и, напротив, представшей эффективным институтом защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Между тем статистические данные органов прокуратуры и Следственного комитета обнаруживают весьма неудовлетворительное состояние законности в этой области: более чем в два раза выросло количество выявляемых нарушений прав и свобод человека и гражданина, в том числе и принятых незаконных нормативных правовых актов.

Анализ правоприменительной практики и состояния законности в рассматриваемой сфере указывает на отсутствие единой концепции противодействия прокуратуры и Следственного комитета сложившемуся негативному положению, что в условиях комплексного характера и многогранности законодательства о правах и свободах человека и гражданина приводит к снижению результатов правозащитной деятельности.

Данное диссертационное исследование вопросов правозащитной деятельности прокуратуры и Следственного комитета ориентировано на поиск внутренних и внешних мобилизационных резервов повышения ее эффективности через определение новых концептуальных положений, относящихся к специфике сущности предмета данной отрасли прокурорского надзора, задач по защите прав и свобод человека и гражданина, стоящих в рамках деятельности Следственного комитета, посредством усовершенствования организационно-методических и тактических элементов деятельности прокуратуры и Следственного комитета и внесения научно обоснованных предложений по изменению и дополнению действующего законодательства в рассматриваемой области. Настоящим объясняется выбор темы диссертационной работы, ее научная новизна и актуальность.

Исследование проведено в рамках специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право.

Диссертационное исследование соответствует следующим пунктам паспорта специальности ВАК Минобрнауки России:

1.3. Теория прав и свобод человека в конституционном праве;

1.4. Предмет, формы и методы конституционного регулирования общественных отношений;

1.5. Основные институты конституционного права;

1.6. Конституционные гарантии и механизмы их реализации. Соотношение федерального конституционного законодательства и конституционного законодательства субъектов Российской Федерации;

1.15. Конституционные органы власти с особым статусом (Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, адвокатура).

Степень научной разработанности темы. В силу высокой значимости проблем контроля и надзора в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, возникающих в работе прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации, связанные с ними вопросы явились предметом изучения многих ученых-специалистов, таких как С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, Ю.А. Дмитриев, В.Т. Кабышев, В.Д. Ломовский, А.С. Мордовец, О.Э. Лейст, Н.И. Матузов, И. Е. Фарбер, В. А. Четвернин, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев. Их труды составили теоретическую базу настоящего исследования.

В плане разработки проблематики касающейся темы исследования следует отметить работы И.А. Антонова, С. В. Бабенко, В.И. Баскова, С.Н. Бабурина, С.В. Березки, В.Г. Бессарабова, С.И. Бойченко, Н. Т. Ведерникова, Д.А. Гонибесова, В.З. Гущина, В.С. Джатиева, Г.Н. Комковой, А.Н. Куксина, К.А. Кашаева, Н.В. Мельникова, В.В. Росинского, А.Я. Сухарева, И.И. Сыдорука, Ю.А. Тихомирова, С.Н. Фридинского, Ю.Я. Чайки, В.В. Щеблякова, В.Ю. Шевченко и ряда других авторов.

Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, возникающих в ходе осуществления современной российской прокуратурой и Следственным комитетом Российской Федерации защиты прав и свобод человека и гражданина.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические и прикладные основы, правовая регламентация защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации.

Цели и задачи исследования. Основная **цель** диссертационного исследования заключается в том, чтобы разработать научные основы реализации прокуратурой и Следственным комитетом Российской Федерации задач по защите прав и свобод человека и гражданина и определить пути повышения эффективности осуществления ими правозащитной функции.

Для достижения поставленной в диссертационном исследовании цели определены следующие **задачи**:

- выявление значимых концептуальных положений, составляющих теоретическую базу конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратурой и Следственным комитетом Российской Федерации;
- оценка современного состояния правового обеспечения форм и методов, используемых прокуратурой и Следственным комитетом в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- определение основных направлений прокурорского реагирования и деятельности Следственного комитета Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина;
- выявление проблем защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности следственных управлений Следственного комитета Российской Федерации и прокуратур субъектов Федерации;
- разработка предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование работы прокуроров по защите прав и свобод человека и гражданина при участии в гражданском судопроизводстве, рассмотрении в прокуратуре заявлений, жалоб и иных обращений заявителей, взаимодействию прокуратуры с органами следствия и дознания, общественностью и средствами массовой информации;
- предложение вариантов решения ряда проблемных и дискуссионных вопросов, формулирование научных выводов и разработка предложений по изменению действующего законодательства, направленных на повышение эффективности правозащитной деятельности прокуратуры и Следственного комитета.

Методологической основой диссертационного исследования являются комплексный и системный подходы, обеспечивающие всесторонность проведенного анализа и сделанных выводов по совершенствованию защиты органами прокуратуры Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

В ходе исследования автором применялись общенаучные, частные и специальные методы познания: диалектический, индуктивный, дедуктивный, обобщения, описания, сравнения, формально-логический, статистический и научного анализа.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечены материалами опубликованной судебной практики, результатами изучения материалов проверок исполнения законодательства по соблюдению прав и свобод человека и гражданина, проведенных прокуратурой Орловской области и Следственным управлением Следственного комитета по Орловской области, выборочного анализа имеющихся отчетов, обобщений. Автором проанализированы отчеты, показатели прокурорской статистики, материалы социологических исследований, научных и научно-практических конференций и семинаров.

Нормативную основу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, действующие в сфере реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одной из первых работ, в которой рассмотрены концептуальные основы правового обеспечения деятельности государства в лице органов прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации по выполнению функций по со-

блюдению и защите прав и свобод человека и гражданина с учетом современной конкретно-исторической ситуации, выделения из структуры прокуратуры Следственного комитета Российской Федерации и принятых в связи с этим в последние годы законодательных актов, где нашли отражение новые задачи прокуратуры и Следственного комитета по защите прав и свобод граждан.

В работе анализируются сущность и содержание, система, правовое регулирование, механизм реализации прокуратурой и Следственным комитетом своих полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина.

Научная новизна диссертационной работы состоит также в комплексном правовом исследовании и проработке научно-методических аспектов проблем совершенствования отрасли прокурорского надзора за соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина и выделение правозащитной функции Следственного комитета в данной сфере. Диссертация содержит ряд новых теоретических положений, выводов и предложений по совершенствованию законодательства в области участия прокурора и Следственного комитета в защите прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, научная новизна заключается в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Осуществлённый диссертантом анализ теоретических и конституционно-правовых источников, связанных с государственной деятельностью по реализации прав и свобод граждан, позволил выявить различия в терминах «признание», «соблюдение» и «защита». Признание прав и свобод граждан – это важнейшее положение действующей Конституции РФ, высшая ценность Российского государства, фундамент института конституционных прав и свобод личности в Российской Федерации. Соблюдение прав и свобод граждан – это основной принцип деятельности органов исполнительной власти, представительных (законодательных) органов, судов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Защита прав и свобод граждан – это центральная функция контрольно-надзорных государственных органов, направленная на выявление, предот-

вращение, пресечение и устранение фактов нарушения прав, свобод и законных интересов человека с целью восстановления нарушенных прав и возмещения причиненного вреда. В целях правильного уяснения смысловой нагрузки каждого термина, автором отмечается, что обязанность признавать и соблюдать права и свободы человека и гражданина возлагается на все государственные органы, а функция защиты – прежде всего, на прокуратуру и Следственный комитет Российской Федерации.

2. Исследование доктринальных и юридических источников позволило диссертанту сделать вывод о том, что правозащитная функция прокуратуры не должна ограничиваться надзором за соблюдением прав и свобод граждан всеми органами, организациями и должностными лицами, но и должна предполагать главную задачу прокуратуры – защиту прав и свобод граждан. В этой связи диссертантом предложено закрепить правозащитную функцию прокуратуры в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора – защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

С учетом целей исследования диссертантом была проанализирована социальная информация, характеризующая динамику обращений граждан в прокуратуру и Следственный комитет с жалобами и обращениями, в которой достаточно четко прослеживается тенденция увеличения числа обращений граждан с жалобами и обращениями, что связано со следующими факторами:

- увеличение информированности граждан о возможности защиты своих прав органами прокуратуры и Следственного комитета;
- возрастание степени доверия граждан к вышепоименованным правоохранительным органам.

3. Анализ положений действующих Законов РФ «О прокуратуре Российской Федерации» и «О Следственном комитете Российской Федерации» позволил диссертанту сделать вывод, что законодатель не разграничивает понятия «соблюдение прав и свобод человека и гражданина» и «правовая защита прав и свобод» со стороны органов прокуратуры, зачастую подменяя их. Проект нового закона о прокуратуре, так же как и действующий, декларирует соблюдение прав и свобод граждан как основную задачу прокурор-

ского надзора, но при этом не раскрывает формы, методы и средства реализации именно защиты прав и свобод граждан, а не их соблюдения.

Диссертантом выдвигается положение о том, что необходимо четко определить место прокуратуры в системе публичной власти Российской Федерации, для чего представляется целесообразным дополнить Конституцию Российской Федерации отдельной главой, в которой необходимо урегулировать деятельность прокуратуры и других правозащитных органов. Обосновывается необходимость принятия Федерального закона «Об общих принципах организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» и нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в которых автором предлагается определить место и роль прокуратуры в государственном аппарате как специализированного государственного органа выявления, предотвращения, пресечения и устранения фактов нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

В целях совершенствования правового регулирования правозащитной функции прокуратуры, целесообразно выделение в отдельной главе ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» – «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»:

-обязанности прокуратуры защищать права и свободы человека и гражданина, их законные интересы, выявлять, предотвращать, пресекать и устранять факты нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также восстанавливать нарушенные права и принимать меры к возмещению причиненного вреда, в том числе и в форме участия в судопроизводстве;

- полномочий и форм реагирования прокурора на нарушения прав и свобод человека и гражданина, его законных интересов;

- разграничение целей и задач, стоящих перед прокуратурой Российской Федерации и иными органами публичной власти.

Ст. 59 «Основные направления координации» проекта ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо дополнить ещё одним основным

направлением – «контроль в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина».

4. ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» №403-ФЗ в п.2 ст.4 лишь декларирует защиту прав и свобод граждан как основную задачу Следственного комитета, не раскрывая форм, методов и средств её реализации. По мнению диссертанта, задача Следственного комитета – защищать права и свободы человека и гражданина – реализуется опосредованно, через защиту прав потерпевшего, интересов общества и государства. Изменения и дополнения, внесенные в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», принятие ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», закрепившими самостоятельный статус Следственного комитета, отделили прокурорский надзор от руководства следствием, повысив тем самым правовой статус следователя. Однако вместе с этим произошло и существенное сокращение полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия, что ослабило правозащитный потенциал прокуратуры в этой сфере. Диссертантом сформулирован и обоснован вывод о необходимости закрепить в ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» принципы, полномочия и формы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, присущие данному органу.

5. В целях обеспечения независимости органов прокуратуры и, как следствие, повышения эффективности защиты прав и свобод граждан, автор считает целесообразным внесение в Федеральное уголовно-процессуальное законодательство нормы о возможности возбуждения уголовных дел прокурором субъекта Российской Федерации. Возвращение прокурору такой формы прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод граждан, как право возбуждать уголовное дело, по мнению автора, наполнило бы более полным содержанием главную правозащитную задачу прокурора в сфере надзора за процессуальной деятельностью – обеспечение прав и законных интересов граждан и организаций, потерпевших от преступлений, защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, недопустимости

ограничения прав и свобод подозреваемого при проведении предварительного расследования.

6. На основе проведённого анализа диссертантом обосновывается необходимость восстановить право Генерального прокурора на законодательную инициативу в Государственную Думу Федерального Собрания, поскольку посредством внесения проектов законов также осуществляется защита прав и свобод человека и гражданина. Выдвигается положение о том, чтобы на уровне субъектов Российской Федерации наделить таким правом прокуроров субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется содержащимися в нем рекомендациями, направленными на повышение эффективности правозащитной деятельности прокуратуры и контрольной деятельности Следственного комитета за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Теоретические выводы, сформулированные в диссертации, вносят определенный вклад в развитие науки конституционного права в целом и института прав и свобод человека и гражданина в частности. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в целях совершенствования действующего законодательства, регулирующего отдельные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры и Следственного комитета; в практической деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; в работе Следственного комитета; в процессе обучения прокурорских и следственных работников в системе повышения квалификации кадров, студентов высших юридических учебных заведений.

Результаты научного исследования могут быть применимы для дальнейших теоретических разработок проблем защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры и следствия, подготовки научно-методических пособий для прокуроров и следователей.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные результаты научного исследования опубликованы в семи научных статьях,

две из которых в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для опубликования основных результатов диссертационных исследований. Выводы и предложения исследования докладывались на региональных и межвузовских научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного и избирательного права ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет». Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Орловского государственного университета в процессе преподавания курса «Конституционное право России» и специального курса «Институт прав и свобод человека и гражданина».

Структура диссертационного исследования определена целями и задачами исследования, характером исследуемых в ней проблем. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, дается характеристика её научной разработанности, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, методологическая и эмпирическая основы, указывается научная новизна, формулируются выносимые на защиту положения, рассматривается теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В главе I – «Конституционно-правовые основы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» – анализируется конституционно-правовой институт прав и свобод человека и гражданина: понятие, сущность и виды принципов защиты прав и свобод человека (§ 1); определяется статус, место и роль прокуратуры и Следственного комитета в защите прав и свобод человека и гражданина в числе других государственных органов, решающих аналогичные задачи, раскрыты правовые основы деятельности прокуратуры и Следственного комитета в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина (§ 2).

В ходе комплексного исследования определено, что конституционно-правовой статус – это нормативная категория, содержание которой составляют нормы конституционного права. В науке он часто называется нормативным. При этом необходимо отличать его от фактического статуса, под которым понимается положение субъекта, определяемое не только нормами права, но и другими социальными нормами, устоявшимися традициями, обычаями, сложившейся практикой общественных отношений в реальных социально-политических условиях. Фактический статус более динамичен, чем нормативный, он подвержен частым, порой незначительным, изменениям. Его устойчивость во многом зависит от внешних условий, степени разработанности и эффективности реализации нормативного статуса. Вместе с тем, фактический статус, будучи отражением действительного места и роли субъекта в обществе, часто задает ориентир, направление изменения нормативного статуса.

В диссертации отмечается, что фактический статус прокуратуры Российской Федерации представляется более динамичным, чем нормативный, так как он подвержен более частым изменениям. Стабильность фактического статуса зачастую зависит от внешних обстоятельств, уровня разработанности и результативности материализации нормативного статуса. Одновременно фактический статус, являясь отражением реального места и роли субъекта в обществе, нередко задает направление трансформации нормативного статуса. Конституционно-правовой статус прокуратуры – это ее правовое положение в системе других государственных органов, а также единство ее прав, обязанностей и полномочий. Прокуратура, как государственный орган, представляет собой самостоятельное, структурно-обособленное звено механизма государства, создаваемое последним в целях осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе и в сфере защиты прав и свобод.

Несмотря на достаточно длительный период, прошедший с момента принятия в 1993 году Конституции РФ, в конституционной системе разделения властей в России до настоящего времени не определено место и роль органов прокуратуры. Данное обстоятельство крайне негативно сказывается на

развитии прокуратуры РФ, т.к. оказывает существенное влияние на самоосознание и самоопределение прокуратуры в системе властных институтов.

Сегодняшняя российская действительность подтверждает осознанную потребность в правовом закреплении места прокуратуры как органа государственной власти, осуществляющего контроль и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Анализ норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства позволил отметить, что каждый орган государственной власти (Президент РФ, Парламент, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, судебные органы) в пределах своих полномочий осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, они все вместе образуют государственную систему органов защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Диссертант приходит к выводу о том, что защита прав человека и гражданина – обязанность всех без исключения органов государственной власти и их должностных лиц. Каждый из этих органов, опираясь на нормы международно-правовых актов, действующее законодательство, в соответствии со своим правовым статусом, обязан обеспечивать и осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

В ходе исследования выявлено, что наиболее эффективным внутригосударственным средством защиты прав и свобод человека и гражданина является прокурорский надзор и иная правозащитная деятельность прокуратуры, так как правозащитная деятельность осуществляется прокуратурой в достаточно гибких процедурах.

Обобщая данные, полученные в результате исследования, можно констатировать, что прокуратура обеспечивает защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством особого вида деятельности – осуществления от имени государства прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. Этот вид надзора является «внешним» по отношению к органам законо-

дательной, исполнительной и судебной власти, поскольку прокуратура не входит ни в одну из «ветвей» государственной власти. Данное обстоятельство обеспечивает независимость прокуратуры при реализации своих функций, в т.ч. защиты прав и свобод человека и гражданина, а также соотнесение ее действий и решений исключительно с Конституцией РФ и законодательством. Исследование, проведенное диссертантом, показало, что защита прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры имеет и свои недостатки. Так, после вступления Российской Федерации в Совет Европы наметилась устойчивая тенденция в уменьшении полномочий российской прокуратуры, хотя, в принципе, государственные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина должны органично дополнять друг друга и образовывать целостную систему.

В главе II – «Задачи прокуратуры и Следственного комитета как органов защиты прав и свобод граждан в Российской Федерации» – дается характеристика основных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации, и в том числе прокуратуры Орловской области, в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина (§ 1), а также деятельности Следственного управления Следственного комитета РФ и Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Орловской области в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина и в иных субъектах Российской Федерации (§ 2).

Диссертант исходит из того, что прокуратура вообще и прокуратура Орловской области в частности является носителем особых государственно-властных полномочий в сфере обеспечения соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В ходе исследования определено, что основные направления надзора прокурора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определяются исходя из конкретной исторической ситуации в целом в стране, определенном регионе и показателей состояния законности.

Анализ правоприменительной практики показал, что в настоящее время органами прокуратуры приоритетное значение придается защите закреплен-

ных в Конституции РФ трудовых, имущественных, жилищных, экономических, политических прав человека и гражданина, права на социальное обеспечение, неприкосновенность частной жизни.

В работе отмечается, что дополнительные полномочия по предъявлению в суды заявлений в защиту социальных прав и законных интересов граждан позволили прокуратуре Орловской области более активно использовать гражданско-правовые способы защиты прав граждан. С учетом представленных прокурору дополнительных процессуальных полномочий целесообразно особое внимание уделять методической работе по судебной защите нарушенных трудовых и иных социальных прав граждан. Желательно централизованное обеспечение прокуроров необходимой методической литературой для выполнения поставленных перед ними задач по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, в первую очередь – защиты прав и свобод человека и гражданина.

Исследование, проведенное диссертантом, показало, что в 2010 году органы прокуратуры оспаривали в судебном порядке бездействие органов местного самоуправления в сфере соблюдения законодательства о пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического законодательства, об охране окружающей среды, о безопасности дорожного движения, защиты прав инвалидов, детей-сирот, об обеспечении антитеррористической защищенности жилых домов и др.

Отмечается, что в Орловской области особую актуальность приобрели вопросы взаимодействия прокуратуры и органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие, в рамках обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Данная ситуация приобрела особую актуальность в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации».

По итогам проведенного исследования отмечается, что возросла эффективность работы по возмещению материального ущерба по уголовным

делам о преступлениях коррупционной направленности. Однако в 2010 году отмечается тенденция снижения эффективности работы по возмещению материального ущерба по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности. Так, в 2010 году в Орловской области общая сумма причиненного материального ущерба по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности составила 502292 рублей. Общая сумма возмещенного материального ущерба по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности в 2010 году составила 421901 рублей¹.

Особое принципиальное внимание уделено вопросам следственной оценки фактов невыплат заработной платы.

В диссертации уделяется пристальное внимание анализу качества расследования уголовных дел, вопросам возвращения уголовных дел прокурором и судом.

В работе отмечается, что в деятельности Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Орловской области в целом соблюдались конституционные права и законные интересы лиц, в отношении которых осуществлялось уголовное преследование. Несмотря на отсутствие практики рассмотрения Европейским судом жалоб на следственные органы Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Орловской области, отмечается, что в деятельности Следственного управления допускаются нарушения, аналогичные являвшимся причиной и поводом для обращения граждан за защитой своих прав в Европейский суд по правам человека и основанием для удовлетворения Европейским судом заявленных требований. Данное обстоятельство подтверждается тем, что в 2009 году в следственные органы Следственного управления по Орловской области поступило 87 заявлений подозреваемых и обвиняемых о совершен-

¹ Статистический отчет «Сведения о противодействии коррупции при организации деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению коррупционных преступлений следственными органами Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» за январь – декабрь 2010 г. Рабочий архив Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Орловской области.

ных в отношении них преступлений со стороны сотрудников правоохранительных органов, связанных с привлечением к уголовной ответственности.

А в 2010 году число лиц, в отношении которых производство прекращено за отсутствием события, состава преступления, а также уголовное преследование прекращено за непричастностью составило 6 человек, 3 из них содержались под стражей. Число оправданных и лиц, дела, в отношении которых прекращены судом за отсутствием события или состава преступления, а также в связи с непричастностью составило 4 человека, 1 из них содержался под стражей².

В результате анализа обоснованности применения меры пресечения в виде заключения под стражу установлено, что избранию данной меры пресечения следователями отдается предпочтение в 94% случаев после задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, что свидетельствует о том, что в большинстве случаев следователи не рассматривают возможность применения иной, более мягкой, меры пресечения.

Исследование, проведенное диссертантом, показало, что относительно сроков предварительного следствия и содержания под стражей в работе Следственного управления Следственного комитета РФ по Орловской области отмечается, что в большинстве случаев основаниями для продления сроков следствия и содержания под стражей являются объективные причины, связанные с проведением длительных экспертиз в других регионах и необходимостью ознакомления большого количества обвиняемых с материалами уголовного дела по многоэпизодным делам. Отделом по расследованию особо важных дел допускались случаи продления сроков следствия и содержания под стражей свыше 12 месяцев, что связано с категориями преступлений, расследуемых данным отделом, но в то же время могут быть критически оценены с точки зрения «разумности» данных сроков.

² Приложение № 2 к отчету по форме № 1-Е (СК ПРОК) «Сведения о следственной работе следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» за январь-декабрь 2010 года. Рабочий архив Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Орловской области.

Складывающаяся в Орловской области ситуация в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, организации расследования и осуществления процессуального контроля за расследованием уголовных дел и проведения проверок в порядке ст. 145 УПК РФ в свете нарушений, отмечаемых Европейским судом по правам человека, требует принятия мер организационного характера.

В главе III – «Проблемы и перспективы совершенствования защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры и Следственным комитетом Российской Федерации» – анализируются проблемы деятельности прокуратуры РФ и Орловской области по защите прав и свобод человека и гражданина (§ 1) и определяются основные направления совершенствования деятельности прокуратуры РФ и прокуратуры Орловской области в сфере прав и свобод человека и гражданина (§ 2).

Диссертант приходит к выводу о том, что прокуратура Российской Федерации должна оставаться самостоятельной – контрольно-надзорной – ветвью власти, специфической подсистемой государственных органов и частью системы «сдержек и противовесов».

В ходе исследования выявлено, что одной из наиболее актуальных проблем деятельности прокуратуры, в том числе и в сфере защиты прав и свобод граждан, является проблема взаимодействия с выделенным из ее состава Следственным комитетом. Данная проблема является базовой не только для прокуратуры РФ, но и прокуратур субъектов РФ, и в частности прокуратуры Орловской области.

Диссертантом обосновывается мысль о том, что достаточно остро стоит проблема совершенствования внутриведомственных актов и структурной организации прокуратуры и Следственного комитета. Для осуществления эффективной деятельности сотрудников прокуратуры и Следственного комитета РФ по защите прав и свобод человека и гражданина необходимо совершенствование внутриведомственных актов и структурной организации.

В результате проведенного исследования выявлена проблема соотношения эффективности и оперативности защиты прав и свобод граждан орга-

нами прокуратуры и суда, характерная как для прокуратуры РФ, так и для прокуратуры Орловской области.

В ходе работы над диссертационным исследованием выявлена проблема обеспечения реальной независимости прокуроров от местной власти.

Анализируя деятельность прокуратуры РФ и прокуратуры Орловской области, диссертант приходит к выводу о том, что одним из ключевых вопросов, требующих совершенствования, является вопрос определенности правового статуса.

В этих целях диссертантом предлагается придание действующему Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» статуса Федерального конституционного закона, с выделением самостоятельных глав «Защита прав и свобод человека и гражданина» и «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», что подтвердит усиление правозащитной функции прокуратуры.

В целях обеспечения независимости органов прокуратуры от внешнего влияния, и как следствие повышение эффективности защиты прав и свобод граждан, диссертант считает целесообразным назначение прокуроров субъектов РФ без согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и рекомендует всем субъектам Российской Федерации закрепить за прокурорами субъектов право законодательной инициативы.

Диссертантом обосновывается законодательное закрепление пределов прокурорского вмешательства и усиление надзора за законностью деятельности контрольно-надзорных органов. В качестве дополнения к законодательным нормам о прокуратуре предлагается предусмотреть право прокурора возбуждать вопрос о дисциплинарной ответственности должностного лица за совершение действий (или бездействие), повлекших нарушение конституционных прав и свобод гражданина.

В диссертации в качестве приоритетного направления предлагается расширение превентивных мер прокурорского реагирования с целью предотвращения самих фактов совершения нарушений прав и свобод граждан.

В целях повышения эффективности надзора по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, диссертантом предлагается внести изменения в гражданское судопроизводство, например, отменить существующие в настоящее время ограничения полномочий прокуроров в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Обосновывается идея о более тесном взаимодействии между органами конституционной юстиции и прокуратуры, предлагается дополнить закон «О прокуратуре Российской Федерации» нормой, наделяющей Генерального прокурора правом участия в пленарных заседаниях Конституционного Суда РФ.

В результате проведенного исследования диссертант приходит к выводу о том, что обособление следственного аппарата привело к сокращению большей части полномочий прокуроров по защите прав и свобод человека и гражданина. Отдельное внимание в исследовании уделяется совершенствованию правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации и правозащитных организаций.

Исследование, проведенное диссертантом, показало, что в ближайшем будущем посредством федерального законодательства и ведомственного правотворчества предстоит обеспечить системность, конкретизацию и устранить противоречивость правовых норм, регулирующих деятельность органов прокуратуры в области прав и свобод, что позволит гарантировать гражданам более качественную защиту их законных прав, свобод и законных интересов, а также позволит укрепить авторитет института прокуратуры в сфере охраны прав личности в Российской Федерации.

В **Заключении** отражены итоги проведенного исследования, сформулированы выводы и предложения.

**По теме диссертации автором опубликованы
следующие научные работы**

**I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей
аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для
публикации результатов диссертационных исследований:**

1. Сазин С.Т. Деятельность Следственного комитета по борьбе с коррупцией как механизм защиты прав и свобод человека и гражданина // Ученые записки Орловского государственного университета. Научный журнал. Серия «Гуманитарные и социальные науки», 2011, №1 – 0,4 печ.л.
2. Следственные органы США, Германии и Российской Федерации как основной инструмент защиты прав и свобод человека и гражданина // Ученые записки Орловского государственного университета. Научный журнал. Серия «Гуманитарные и социальные науки», 2011, №6 – 0,2 печ.л.
3. Сазин С.Т. Права и свободы человека и гражданина и их защита органами Прокуратуры Российской Федерации // Современное право. Научно-практический журнал, 2012, №4 – 0,5 печ.л.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. Сазин С.Т. Обеспечение процессуальной самостоятельности следователя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации как гарантия защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина // Правовая система Российской Федерации, 2010, № 4 – 0,25 печ.л.
5. «Откат» для вице-губернатора // Предварительное следствие, 2010, Выпуск 3-4 – 0,4 печ.л.
6. Сазин С.Т. Формы реализации Следственным комитетом при Прокуратуре Российской Федерации функций и задач по защите прав и свобод человека и гражданина // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Материалы II Международной научно-

практической конференции. Орёл, 21 мая 2010 /Под общей ред. проф. В.Ф. Ницевича. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2011 – 0,4 печ.л.

7. Сазин С.Т. Правовые аспекты взаимодействия Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации с гражданским обществом // Трансформация государства и гражданского общества в условиях глобальных вызовов XX века. Материалы научно-практической конференции 27 мая 2010 г. – Орёл: Изд-во ОРАГС, 2011 – 0,5 печ.л.

8. Сазин С.Т. Некоторые проблемы конституционного регулирования деятельности прокуратуры РФ по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина // Правовая система Российской Федерации, 2011, №4 – 0,5 печ.л.

9. Сазин С.Т. О проблемах применения современного уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации при защите прав и свобод человека и гражданина в деятельности следственных органов Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Орловской области // Современное общество и право, 2011, №3 – 0,3 печ.л.

10. Сазин С.Т. Проект закона о прокуратуре: к постановке вопроса о задачах прокуратуры по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы правовой системы Российской Федерации. /Под ред. В.И. Савина, В.И. Бырлэдяну. – Орёл: Изд-во ОГУ, 2012 – 0,3 печ.л.

Подписано в печать: 26.04.12
Объем: 1,5 усл.п.л.
Тираж 120 экз. Заказ №____
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru