

2

УКРАИНСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

На правах рукописи

ЧЕРВЯКОВА  
Елена Борисовна

ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН СРЕДСТВАМИ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА (ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕНАДЗОРНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

Специальность 12.00.11 – судострой-  
ство; прокурорский надзор; адвокатура

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Харьков - 1992



00819764 (Z)

Работа выполнена на кафедре  
надзора Украинской юридической

Научный руководитель -

заслуженный деятель науки и  
техники Украины, доктор юри-  
дических наук, профессор

ГРОШЕВОЙ Ю.М.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,  
профессор

ЯСТРЕБОВ В.Б.,

кандидат юридических наук,  
доцент

ПОЛЯНСКИЙ Ю.Е.

Ведущая организация -

Киевский университет имени  
Тараса Шевченко

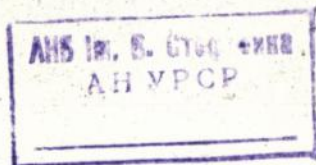
Защита состоится "11" декабря 1992 г. в 10<sup>00</sup> час.  
на заседании специализированного совета К 068.25.03 по присуж-  
дению ученой степени кандидата юридических наук в Украинской  
юридической академии.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Украинской  
юридической академии.

Автореферат разослан "6" апреля 1992 г.

Ученый секретарь  
специализированного совета  
кандидат юридических наук,  
доцент

ШМИЛИН С.В.



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы. Масштабы конституционной реформы в Украине, ее социальная необходимость обусловлены Актом о провозглашении независимости Украины. Важно подчеркнуть, что приоритетное обеспечение прав человека провозглашено Декларацией о государственном суверенитете Украины. В проекте Конституции Украины получила развитие концепция правового государства: приоритет прав и свобод человека и гражданина; верховенство права; прямое действие конституционных норм; признание принципов и норм международного права, международных договоров частью права Украины; принцип разделения властей; строгое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного и регионального самоуправления.

В соответствии с этим актуальными являются проблемы, связанные с исследованием, с одной стороны, функций прокуратуры в правовом государстве, ее местом в системе разделения властей, а с другой — способов защиты конституционных прав граждан, в том числе и средствами прокурорского надзора. Отсюда вытекает и важность разработки научных положений методики прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан.

Общий теоретический фундамент прокурорско-надзорного процесса как способа защиты конституционных прав граждан составляют научные исследования по проблемам прокурорского надзора П.Ф.Альбицкого, С.Г. Березовской, А.Д.Берензона, Г.И.Бровина, В.В.Гаврилова, В.Г.Даева, В.В.Дележана, В.К.Звирбуля, А.Ф.Козлова, В.В.Коробейникова, В.Д.Ломовского, М.Н.Маршунова, В.Г.Мелкумова, А.Р.Михайтенко, А.Г.Мурашина, Л.А.Никотаевой, В.П.Рябцева, А.П.Сафонова, К.Ф.Скворцова, В.И. Шинда, В.Б.Ястребова и других ученых.

Существенный вклад в формирование научных основ прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан внесли работы

С.С.Алексеева, Н.В.Витрука, И.И.Карпеца, В.В.Копейчикова, В.Н.Кудрявцева, Е.А.Лукашевой, Н.И.Матузова, М.Ф.Орзиха, М.П.Рабиновича, В.М.Топорнина, В.М.Чхиквадзе, Ю.С.Шемшученко, Л.С.Явича и других, разработавших основы конституционного законодательства, правового положения личности, способов защиты ее конституционных прав.

Различные аспекты защиты конституционных прав граждан затрагивались в публикациях А.В.Борецкого, В.Н.Григоренко, С.А.Емельянова, Т.Л.Маркелова, Ю.Е.Полянского, Е.А.Субботина и других.

Вместе с тем, в теории прокурорского надзора почти отсутствуют работы, предметом исследования которых стали бы вопросы защиты конституционных прав граждан средствами общего надзора. Практика же прокурорского надзора настоятельно требует разработки методики надзора за соблюдением конституционных прав граждан, особенно в условиях нынешнего периода строительства государственности в Украине. Также требуют своего осмысления положения Закона Украины "О прокуратуре", связанные с рассмотрением заявлений и жалоб граждан, реализацией прокурором его полномочий по защите их прав. Указанными обстоятельствами руководствовался автор при избрании темы диссертационной работы.

Цель исследования состоит в научном анализе норм права, определяющих правовое положение личности, способов защиты ее конституционных прав (в том числе средствами общего надзора прокуратуры); выявлении типичных ошибок в деятельности прокурора при рассмотрении заявлений и жалоб граждан, реализации им его полномочий по защите конституционных прав граждан; разработке научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование нормативного регулирования порядка рассмотрения заявлений и жалоб граждан и, в частности, в органах прокуратуры в свете проекта Конституции

Украины, Закона Украины "О прокуратуре" и др.

В диссертации предпринята попытка на основе обобщения прокурорской практики, во-первых, разработать методiku прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан; во-вторых, сформулировать научно-практические рекомендации, обеспечивающие реализацию полномочий прокурора, закрепленных в Законе Украины "О прокуратуре" (ст.20,21,22,23,24); в-третьих, разработать критерии эффективности работы прокурора по общему надзору. Отмеченное предполагало также изучение предмета и объекта прокурорского надзора и правовой природы полномочий прокурора по надзору за соблюдением конституционных прав граждан.

Методологической основой исследования и его теоретическим фундаментом являются положения диалектико-материалистического метода познания социальных явлений и его конкретизация – системно-структурный подход, а также частно научные методы: статистический, сравнительно-правовой, конкретных социологических исследований.

Юридическую базу диссертации составляют Концепция Конституции Украины, принятая Верховным Советом Украины 19 июня 1991 г., Концепция судебно-правовой реформы в Украине, одобренная постановлением Верховного Совета Украины от 28 апреля 1992 г., проект Конституции Украины, вынесенный на всенародное обсуждение постановлением Верховного Совета Украины 1 июля 1992 г., а также Законы Украины, международно-правовые акты, ратифицированные Украиной, действующее гражданское, административное, уголовное законодательство, приказы Генерального прокурора Украины.

Эмпирическую базу исследования составляют данные выборочного анализа практики Генеральной прокуратуры Украины, прокуратур ряда областей Украины (Воынской, Днепропетровской, Донецкой, Луганс-

кой, Одесской, Харьковской и др.) по защите конституционных прав граждан средствами общего надзора. По специальной программе изучены 572 материала прокурорских проверок и актов реагирования на выявленные нарушения конституционных прав граждан; 366 надзорных производств по жалобам и заявлениям граждан на нарушение их прав и законных интересов, рассмотренных прокурорами в порядке общего надзора. Полученные данные были уточнены путем стандартизированного интервьюирования 286 прокурорских работников, проходивших профессиональную переподготовку в Институте повышения квалификации Генеральной прокуратуры Украины с сентября 1991 г. по июнь 1992 г.

С целью сопоставления полученных данных использованы по затронутым в диссертации вопросам обобщения прокурорской практики, проведенные С.А.Воробьевым, В.Н.Григоренко, А.Б.Карпиным, С.К.Кенжаевым, С.Б.Соболевой, В.И.Шиндом, В.Б.Ястребовым и другими. Автор использовал опыт своей работы в органах прокуратуры.

Содержание работы потребовало изучения литературы не только по прокурорскому надзору, но и по общей теории государства и права, философии, государственному, международному, административному праву, социологии.

Научная новизна диссертации состоит в том, что это комплексное монографическое исследование, проведенное на основе Закона Украины "О прокуратуре". Предпринята попытка определить функции прокуратуры в формировании правового государства Украина и в системе разделения властей как органа, призванного обеспечить верховенство закона и соблюдение конституционных прав граждан во всех сферах правоприменительной практики.

Новизна диссертационного исследования состоит в следующих положениях:

-определено место прокуратуры в системе разделения властей в условиях формирования правового государства; аргументирован вывод о том, что прокуратура является органом охраны конституционного строя Украины и выполняет свою правоохранительную функцию посредством реализации прокурором его полномочий;

-обоснована необходимость сохранения общего надзора прокуратуры как способа защиты конституционных прав граждан в условиях нынешнего переходного периода строительства правового государства Украина;

-структурирован правовой статус личности, включающий в себя не только совокупность прав и обязанностей гражданина (а равно прав и обязанностей государства и его органов перед гражданином), но и способы защиты нарушенных прав;

-выяснена правовая природа способов защиты конституционных прав граждан, под которыми понимается совокупность материально-правовых признаков, характеризующих существо нарушенного права, определяющих особенности процедуры (процесса) восстановления нарушенного права и вид юридической ответственности субъектов, нарушающих эти права;

-определена правовая сущность и правовые свойства решений, принимаемых прокурором при рассмотрении заявлений и жалоб граждан;

-выяснена специфика актов прокурорского надзора в сфере защиты конституционных прав граждан; выявлены типичные ошибки, допускаемые прокурорами при принятии таких решений, как протест в порядке общего надзора, предписание, представление, постановление, и в связи с этим сформулированы рекомендации, направленные на их устранение и повышение эффективности актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона;

-выработан понятийный аппарат прокурорско-надзорного процесса и раскрыты организационные основы деятельности прокурора на различных этапах надзорного процесса защиты конституционных прав граждан. Разработана методика надзора за соблюдением Закона Украины от 12 мая 1991 г. "О защите прав потребителей";

-определены критерии эффективности прокурорского надзора и обоснована целесообразность совершенствования раздела I формы II отчета о работе прокурора по общему надзору. В этой связи предлагается в порядке эксперимента предусмотреть в 3-4-х областях Украины отчетность в органах прокуратуры по предложенным блокам информации и разработаны соответствующие практические рекомендации.

В диссертации обосновываются предложения по изменению и дополнению ряда положений, содержащихся в проекте Конституции Украины (ст.8,220, разд.VIII "Охрана Конституции"); ст.5,12,19,20,21 и 24 Закона Украины "О прокуратуре", а также норм уголовного, административного, гражданского законодательства.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что ее выводы и положения могут быть использованы при разработке Конституции Украины, а также прокурорами при осуществлении надзора за соблюдением конституционных прав граждан, в учебном процессе юридических вузов и системы повышения квалификации прокуроров.

В диссертации сформулированы положения, которые могут быть отражены в приказах Генерального прокурора Украины, касающихся организации работы органов прокуратуры по рассмотрению заявлений и жалоб граждан, а также по общему надзору.

Апробация работы. Основные положения диссертации докладывались на республиканских (Харьков, 1991, 1992 г.), областных (Харьков, 1989, 1991 г.) научно-практических конференциях.

Теоретические выводы и научно-практические рекомендации, разработанные в диссертации, используются в учебном процессе Института повышения квалификации Генеральной прокуратуры Украины, в Украинской юридической академии при преподавании курса "Прокурорский надзор", спецкурса "Организация работы в органах прокуратуры" Разработанный диссертантом (в соавторстве) справочный материал по вопросам применения ч.1 ст.12 Закона Украины "О прокуратуре" одобрен научно-методическим Советом при Генеральной прокуратуре Украины и направлен на места для оказания помощи в работе (письмо зам.Генерального прокурора Украины Д.А.Усатова от 4 сентября 1992 г., № 7-166-92-исх.). По теме диссертации опубликовано 5 статей и учебных пособий.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

Содержание работы. Во введении обосновывается актуальность темы, указываются цели диссертационной работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

В главе первой "Функции прокуратуры в формировании правового государства Украина" отмечается, что в процессе проводимой в Украине конституционно-правовой реформы существенным образом не должны изменяться функции прокурорского надзора, поскольку в условиях всеобщего правового нигилизма и неисполнения законов отсутствуют какие-либо социальные причины, которые бы оправдали сужение функций прокуратуры как органа, призванного обеспечить присущими ему средствами верховенство закона во всех сферах правоприменительной практики, защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. Анализ высказанных в литературе взглядов на функции прокуратуры и ее место в системе разделения властей (Ю.М.Грошевой, В.В.Дочечан, В.Д.Ломо-

вский, Г.Н.Манов, В.Я.Таций, В.Н.Точиловский, О.К.Тубетец, В.И. Шипкин и др.) и ст.1,5 Закона Украины "О прокуратуре" приводит автора к выводу о том, что в переходный период формирования правового государства прокуратура не должна включаться в систему судебной власти и наряду с судом может и должна стать органом защиты конституционных прав граждан. Поэтому п.1 ст.220 проекта Конституции Украины предлагается изложить в следующей редакции: "На Генерального прокурора Украины и подчиненных ему прокуроров возлагается: 1) надзор за соблюдением Конституции и законов Украины, а также международных правовых актов на территории Украины; 2) защита прав и интересов граждан и государства".

Вместе с тем автор убежден, что даже если при принятии Конституции Украины будет сохранена нынешняя редакция п.1 ст.220, то из нее вытекает положение о том, что к компетенции Генерального прокурора Украины и подчиненных ему прокуроров будет отнесена и защита конституционных прав граждан, поскольку в правовом государстве указанная функция является одной из важнейших.

Автор разделяет высказанные в литературе суждения о том, что прокуратура является самостоятельным органом государственной власти, действует на основе присущих ему принципов и полномочий от имени и по поручению законодательной власти и исполняет законоохранительную функцию. С учетом этого выявлены особенности, характеризующие эту деятельность, обозначены пределы прокурорского надзора в сфере защиты конституционных прав граждан, формы его участия в действующих и предлагаемых судебных процедурах защиты прав граждан, а также приводится общая характеристика его общеназорных полномочий, определенных ст.20 Закона Украины "О прокуратуре".

В главе второй "Проблемы защиты конституционных прав граждан"

рассматриваются конституционные права граждан и их гарантии, а также способы их защиты. Критически осмысливая наметившиеся в государственно-правовой литературе подходы к проблеме классификации прав личности (Н.С.Бондарь, Н.В.Витрук, Е.А.Лукашева, Н.С.Малеин, М.П.Рабинович, Б.М.Топорнин, И.Е.Фарбер, В.В.Щетинин и др.), диссертант предлагает следующую классификацию основных прав граждан, в основе которой лежат потребности человека или ценности, выступающие их объектом, а также сфера общественных отношений: гражданские права; политические права; экономические права; социальные права; экологические права; культурные права. Здесь важно подчеркнуть, что указанный перечень конституционных прав граждан значительно шире предусмотренного действующей Конституцией Украины и в полной мере соответствует общепризнанным нормам международного права (Всеобщая декларация прав человека, Итоговый документ Венской встречи стран - представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и др.).

В работе автор исходит из того, что конституционные права гражданина реализуются через его правовой статус (С.С.Алексеев, Н.В.Витрук, В.М.Горшенев, В.М.Корнуков, В.А.Масленников, Н.И.Матузов и др.). Соискатель приводит дополнительные аргументы в поддержку правильности позиции Н.И.Матузова, согласно которой правовой статус охватывает по существу всю сферу юридических связей и отношений между личностью и обществом, включает в себя всю совокупность правовых средств, с помощью которых государство определяет и закрепляет положение человека в данной системе общественного устройства. Вместе с тем обращается внимание на незавершенность этой позиции и предлагается включить в правовой статус личности наряду с совокупностью прав и обязанностей гражданина (а равно обязанностей

государства и его органов перед гражданином), гарантий их осуществления, также способы защиты прав при их нарушении (обращение в суд, восстановление нарушенных прав граждан средствами прокурорского надзора и др.).

Под способом защиты конституционных прав граждан соискатель понимает совокупность материально-правовых признаков, характеризующих : существо нарушенного права, определяющих особенности процедуры (процесса) восстановления нарушенного права и вид юридической ответственности.

Рассмотрены способы защиты конституционных прав граждан, предусмотренные проектом Конституции Украины (судебный, парламентский контроль в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, прокурорский надзор). При этом подчеркивается, что установление в проекте Конституции абсолютного судебного способа защиты конституционных прав граждан не освобождает прокуратуру от надзора за их соблюдением. В условиях многообразия форм собственности и хозяйствования на прокуратуру должна быть возложена защита интересов государства и в этой связи актуализируется прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан. При этом важнейшим условием его эффективности является нормативное обеспечение механизма правовых гарантий реальной независимости прокурора от органов исполнительной власти, реальная власть прокурора. К сожалению, этот механизм не получил своего полного закрепления в Законе Украины "О прокуратуре" (не установлена ответственность за невыполнение таких важнейших требований прокурора, как проведение проверок, ревизий, выделение специалистов, получение информации о состоянии законности и мерах по ее обеспечению, вызов должностных лиц и граждан и др.; нуждаются в совершенствовании меры правовой и социальной защиты про

курора).

Рассматривая соотношение между судебным и прокурорским способами защиты конституционных прав граждан, автор пришел к выводу о том, что оптимального соотношения между ними можно достичь путем совершенствования каждого из них, взаимного дополнения друг друга, что соответствует и нормам международного права (п. "в" ст. 23 Международного Пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966г.).

Важнейшим конституционным правом гражданина является право на жалобу и заявление. Анализируя имеющиеся в литературе определения этих понятий (А.С.Загребельный, В.А.Лория, Л.А.Николаева, В.И.Ремнев, С.В.Соболева, В.В.Мачков, Р.В.Панов, В.Д.Сорокин, В.Ф.Хохлов и др.), диссертант пришел к выводу, что понятие "заявление" необходимо рассматривать шире его этимологического значения, поскольку оно является в предусмотренных законом случаях и способом защиты личных прав гражданина. По мнению соискателя, заявление гражданина представляет собой его обращение, адресованное компетентному органу, должностному лицу по поводу реализации (а в предусмотренных законом случаях и защиты) его субъективных прав, не связанное с обжалованием действий должностных лиц, граждан, государственных органов, предприятий, учреждений, организаций. Под жалобой гражданина по мнению автора, следует понимать такое его обращение, адресованное компетентному органу, в котором обжалуются деяния должностных лиц, граждан, государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, нарушающие его права, законные интересы и свободы.

В соответствии с ч. I ст. 12 Закона Украины "О прокуратуре" на прокуратуру возложено рассмотрение заявлений и жалоб граждан о нарушении их прав. Действующим законодательством право рассмотрения заявлений и жалоб граждан предоставлено также вышестоящим органам

управления, профсоюзам, судам. Поэтому актуальным является вопрос о разграничении полномочий между этими органами. В работе обращается внимание на противоречение ч.1 ст.12 Закона Украины "О прокуратуре" ст.1 этого же Закона, поскольку ограничивается надзорная сфера деятельности прокурора за соблюдением законов. Нуждается в пересмотре и правило, указанное в ч.1 ст.12 Закона, так как критерием отнесения заявлений и жалоб граждан к компетенции прокурора должна быть не "невозможность рассмотрения их другими органами", а характер нарушений прав граждан, наступившие последствия и т.п.

В работе анализируются полномочия органов, на которые законом возложено не только рассмотрение жалоб и заявлений граждан, но и восстановление их нарушенных прав (действующие на предприятиях, в учреждениях и организациях комиссии по трудовым спорам, профсоюзный комитет, трудовой коллектив и его органы; вышестоящий профсоюзный орган; местные Советы народных депутатов и их исполкомы; Представитель Президента Украины - глава местной государственной администрации; органы государственного контроля, осуществляющие контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности и хозяйствования; суд и др.).

Диссертант предлагает законодательно закрепить положение, согласно которому непосредственно в судебном порядке подлежат защите конституционные права граждан. Что касается защиты иных прав, то здесь обязательно предварительное досудебное рассмотрение обращений граждан компетентными органами (профсоюзы, администрация предприятия и т.п.).

Рассматривая вопрос о подведомственности заявлений и жалоб органам прокуратуры, диссертант с учетом положений, содержащихся в Законе Украины "О прокуратуре", приказах Генерального прокурора

Украины, полагает, что в порядке общего надзора прокурор вправе (и обязан) принять к своему производству жалобы граждан на противоправные акты нормативного характера; на нарушения закона, если исчерпаны возможности рассмотрения обращений в юрисдикционных органах, а законом не предусмотрен судебный порядок защиты нарушенного права; на нарушения закона, выразившиеся в издании актов государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами, противоречащих Конституции, действующим законам и нормам международного права; на нарушение закона, имеющее очевидный характер, когда имеются основания для внесения предписания; на неправомерные действия (бездействие) работников прокуратуры; на нарушение прав и интересов граждан, которые по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не могут отстаивать в суде свое право; а также заявления и жалобы граждан, в которых содержатся сведения о преступных посягательствах на их права (ст.130,133,134, 134<sup>1</sup>,135,136,167 и др.УК Украины).Отказать в приеме таких заявлений прокурор не вправе в силу ст.97,112 УПК Украины.Кроме того, на основании ч.2 ст.19 Закона Украины "О прокуратуре" прокурор может принять к своему производству такое заявление гражданина, если это обусловлено необходимостью защиты его прав.

Диссертант солидарен с высказанным в литературе мнением о том, что обращение с жалобой или заявлением в прокуратуру влечет за собой возникновение правоотношения между заявителем и прокурором, поскольку даже в случае неподведомственности обращения прокурору он обязан его направить по принадлежности или возвратить заявителю.

В диссертации рассматривается правовая природа решений прокурора по заявлениям и жалобам граждан, анализируются также их свойства, как законность, обоснованность, мотивированность. При этом

отмечается, что как акту прокурорского надзора им присущ ряд особенностей. В частности, они могут быть обжалованы вышестоящему прокурору, а в предусмотренных законом случаях - в суд; после принятия решения по жалобе Генеральным прокурором Украины производство по ней в органах прокуратуры прекращается. По мнению диссертанта, исходя из ст.58 проекта Конституции Украины необходимо в законотворительном порядке предоставить гражданам право обжаловать в суд все решения Генерального прокурора Украины о прекращении производства по жалобам и заявлениям граждан в порядке общего надзора. По своей юридической природе в сфере общего надзора прокурорские решения по жалобам и заявлениям граждан не являются властными и не носят обязательный характер для сторон, хотя и содержат правовые выводы по вопросам, связанным с поданной гражданином жалобой.

Для выявления типичных недостатков в работе с обращениями граждан диссертантом было изучено по специальной программе 386 надзорных производств по жалобам и заявлениям граждан на нарушения их прав и законных интересов местными Советами народных депутатов, их исполнительно-распорядительными органами, администрацией предприятий, учреждений и организаций. При этом особое внимание было обращено на те из них, которые за последние 3 года необоснованно отклонялись горрайпрокурами. Анализ показал, что к числу причин общего характера можно отнести следующие: односторонность или неполнота проверки заявления, жалобы (не были опрошены все лица, не истребованы документы и другие материалы, имеющие существенное значение для правильного рассмотрения обращения; к проверке не были привлечены специалисты; не была назначена экспертиза и т.п.) - 48%; несоответствие выводов по жалобе, изложенных в ответе, фактическим обстоятельствам дела - 18%; неправильное применение закона (неприменение

закона, который подлежит применению; применение закона, который не подлежит применению; неправильное толкование закона, противоречащее его точному смыслу) - 12%; иные недостатки (немотивированные ответы и т.п.) - 22%.

В третьей главе - "Проблемы защиты конституционных прав граждан средствами общего надзора" анализируется предмет прокурорского надзора за исполнением конституционных прав граждан, приводится характеристика прокурорско-надзорного процесса за соблюдением конституционных прав граждан, представлена методика проверки прокурором сигналов о нарушениях конституционных прав граждан, рассмотрены особенности правовых актов прокурорского надзора по устранению нарушений конституционных прав граждан, а также критерии эффективности этого направления в деятельности прокуратуры.

Разделяя взгляды тех ученых, которые рассматривают предмет и объект надзора как относительно самостоятельные понятия (Д.М.Бакаев, С.Г.Березовская, В.В.Гаврилов, В.Н.Григоренко, В.Г.Даев, М.Н.Маршун, А.Р.Михайченко, Г.И.Скаредов, Ю.Е.Полянский, В.Б.Ястребов и др.), автор полагает, что предметом надзора за соблюдением конституционных законов о правах граждан является деятельность прокурора по надзору за соблюдением конституционных законов, а также международно-правовых актов о правах, свободах человека и гражданина, ратифицированных Украиной, субъектами, указанными в ст.1 Закона Украины "О прокуратуре". С учетом изложенного предлагается изменить ч.1 ст.19 Закона Украины "О прокуратуре", указав, что предметом прокурорского надзора является деятельность прокурора по надзору за соблюдением законов субъектами, указанными в ст.1 этого Закона.

В диссертации определена специфика правоотношений в сфере над-

АНБ им. В. Стефаняка  
АН УРСР

зора за соблюдением конституционных прав граждан, которая проявляется прежде всего в основаниях их возникновения, положении прокурора и фактическом поведении субъектов этих правоотношений. Одним из оснований возникновения правоотношений между гражданином и прокурором в указанной сфере является обращение гражданина в прокуратуру с жалобой. При этом, по мнению соискателя, отказ гражданина обратиться за защитой нарушенного конституционного права в суд возлагает на прокурора обязанность принять меры к защите нарушенного права гражданина. В случае же обнаружения нарушения указанного права гражданина непосредственно прокурором (например, путем проверки законности решений органов государственной власти и управления, администрации предприятия, учреждения, организации) последний обязан сам принять меры к устранению нарушений закона, так как он не связан при решении этого вопроса усмотрением гражданина.

В работе подвергается критике порядок, согласно которому, с одной стороны, при решении вопроса о принятии к производству жалобы гражданина прокурор должен учитывать характер своих полномочий по защите прав и интересов граждан, а с другой – органы прокуратуры не должны принимать к своему производству жалоб и заявлений граждан по оспариванию определенных актов, если для этого установлен судебный порядок.

Диссертант полагает, что в Законе Украины "О прокуратуре" целесообразно закрепить перечень категорий граждан, при нарушении прав которых прокурор обязан принять меры к их защите.

Отмечается, что прокурорско-надзорная деятельность имеет процессуальный характер, ее содержание недостаточно полно регламентировано в Законе Украины "О прокуратуре" и других законах, что затрудняет реализацию правомочий субъектов прокурорско-надзорных правоотношений. В связи с этим обращено внимание на то, что при опре-

делении правового статуса граждан — участников прокурорско-надзорных правоотношений недостаточно использован метод дозволения: в большинстве случаев они являются пассивными участниками отношений, хотя имеют полное право и должны активно защищать свои права и интересы при условии существования соответствующей законодательной процедуры (например, при рассмотрении их заявлений и жалоб).

В работе выделяются следующие стадии прокурорско-надзорного процесса за соблюдением конституционных прав граждан: обнаружение признаков нарушения конституционных прав граждан; принятие решения о начале прокурорско-надзорного процесса; проверка материалов о нарушении конституционных прав граждан; (выяснение фактических обстоятельств правонарушения, причин и условий, ему способствовавших); принятие мер к устранению нарушений конституционных прав граждан, восстановлению нарушенного права, устранению причин правонарушения и условий, ему способствующих. Раскрыты особенности организационной деятельности прокурора, присущие определенной стадии прокурорско-надзорного процесса, а также специфика реализации прокурором его полномочий. Подчеркивается, что организация общего надзора за соблюдением конституционных прав граждан — комплекс правовых и неправовых мер, обеспечивающих эффективную деятельность прокурора с целью осуществления возложенных на него задач. В диссертации рассматриваются правовые меры организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан.

Диссертант полагает, что поводами к возбуждению прокурорско-надзорного процесса могут быть: заявления или сообщения граждан, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, представителей власти, общественности; сообщения, опубликованные в печати; непосредственное обнаружение прокурором нарушения закона. Основанием к возбуждению прокурорско-надзорного процесса является наличие

в источнике информации достаточных данных, свидетельствующих о том, что нарушение закона действительно имело место, либо возникла угроза его нарушения. Вместе с тем, предлагаемые Б.В.Коробейниковым, М.Н.Маршуновым, Б.Т.Михайловым, В.И.Шиндом поводы к возбуждению прокурорско-надзорного процесса по существу охватываются вышеизложенным.

В работе приведена характеристика источников информации о нарушении конституционных прав граждан и обращается внимание на необходимость унификации информации, характеризующей нарушение закона (в том числе и конституционных прав граждан), которая представляется в прокуратуру органами государственного контроля. Диссертант полагает, что заслуживает поддержки предложение о выделении государственной статистической отчетности, отражающей рассмотрение заявлений и жалоб граждан всеми юрисдикционными органами, а также характеризующей социальную защищенность граждан (обеспечение жильем, работой, товарами и услугами и т.п.).

Ключевым элементом организации прокурорско-надзорного процесса является анализ информации, характеризующей соблюдение конституционных законов. В диссертации освещаются особенности применения методов систематизации (группировки) сведений о нарушении конституционных прав граждан, а также соблюдения принципов сопоставимости этих показателей применительно к затронутым в исследовании проблемам.

Соискателем вскрываются типичные недостатки при планировании прокурором работы по надзору за соблюдением конституционных прав граждан. По мнению диссертанта, основания для проведения плановых проверок следует ограничить, поскольку недопустимо положение, при котором сигналы о нарушении конституционных прав граждан, требующие немедленного реагирования, накапливаются прокурором и реализуются в плановом порядке.

На основе обобщения прокурорско-надзорной практики предложена методика проверки сигналов о нарушениях конституционных прав граждан, в том числе Закона Украины "О защите прав потребителей". Рассмотрены также особенности применения тактических приемов и средств проверки прокурором данных о нарушении закона в условиях конкретной общенадзорной ситуации (личная прокурорская проверка; требование от руководителей, других должностных лиц государственных органов проведения проверок, ревизий деятельности подконтрольных и подчиненных предприятий, учреждений, организаций, где реализуются права потребителей; требование к руководителям, другим должностным лицам государственных органов выделять специалистов для участия в проверках исполнения законов, в проведении ведомственных и вневедомственных экспертиз).

В диссертации раскрывается правовая сущность и специфика содержания актов прокурорского реагирования, направленных на устранение нарушения законов применительно к теме исследования (протест в порядке общего надзора; предписание об устранении очевидного нарушения закона; исковое заявление в суд о защите прав и законных интересов граждан; представление), а также приводятся ситуации, когда решение об избрании определенной формы реагирования является наиболее целесообразным. Диссертант полагает, что перечень актов реагирования, изложенных в ч.2 ст.20 Закона Украины "О прокуратуре", надлежит дополнить устным протестом прокурора, поскольку Закон Украины "О прокуратуре" (ст.21) не определяет форму протеста. По мнению диссертанта, прокурорско-надзорные правоотношения возникают и при устной форме реагирования, так как обращение прокурора к компетентному должностному лицу или государственному органу с мотивированным требованием об отмене либо приведении в соответствие с

законом правового акта, прекращении незаконного действия должностного лица, восстановлении нарушенного права носит официальный характер; должностное лицо обязано рассмотреть это требование. Как показывает изучение практики прокурорского надзора, указанная форма реагирования применяется прокурорами и заслуживает поддержки.

Анализируя точки зрения как сторонников, так и противников возможности опротестования прокурором бездействия должностных лиц, автор приводит дополнительные аргументы в пользу ученых и практиков, остающихся второй позицией. Опору для такого взгляда диссертант находит в ч.1 ст.21 Закона Украины "О прокуратуре", из содержания которой вытекает возможность опротестования только незаконных действий. Отказ должностного лица в совершении каких-либо действий, предписанных законом, — это тоже действие, хотя и не облеченное (как это иногда бывает) в форму правового акта. При установлении нарушения закона в форме бездействия должностного лица прокурор должен реагировать предписанием (если невыполнение требований закона может причинить существенный ущерб интересам гражданина) или предъявить исковое заявление в суд (если причинен ущерб, нарушены права и интересы гражданина).

В литературе правильно подчеркивается, что эффективность такой формы прокурорского реагирования, как опротестование незаконных актов, незаконных решений или действий должностных лиц зависит от своевременности выявления прокурором незаконного акта (А.Д.Берензон, С.А.Воробьев, Б.В.Коробейников, Ю.Е.Полчинский, В.Б.Ястребов и др.). Исследование, проведенное диссертантом, показало, что срок выявления (опротестования) незаконных актов местных Советов народных депутатов составляет 10–15 дней — в 55,3% случаев; до 1 месяца — в 24,7% случаев; свыше 1 месяца — в 30% случаев. Что касается свое-

временности выявления незаконных актов, изданных должностными лицами предприятий, учреждений и организаций, то основная масса изученных протестов (82%) была принесена спустя месяц и более после издания незаконных актов. Если по первой группе протестов подавляющее большинство незаконных актов было выявлено прокурором в ходе его участия в работе местных Советов народных депутатов, то по второй группе протестов основным источником информации являлись жалобы граждан.

В диссертации выясняются условия для применения прокурором такой формы реагирования, как предписание. Рассматривая вопросы законности и обоснованности предписания, автор обращает внимание на то, что в Законе Украины "О прокуратуре" отсутствует механизм его реализации. Так, привлечение должностного лица к административной ответственности за невыполнение требований, содержащихся в предписании прокурора (ч.2 ст.185<sup>б</sup> КоАП Украины) отнюдь не означает его обязанности принять меры к устранению нарушений закона. Представляется, что ст.185<sup>б</sup> КоАП должна быть дополнена указанием на то, что, привлекая нарушителя (должностное лицо) к административной ответственности (то есть признавая предписание прокурора законным), судья обязывает нарушителя исполнить предписание прокурора. При повторном неисполнении должностным лицом предписаний прокурора следует поставить вопрос об уголовной ответственности нарушителя.

В работе рассмотрены особенности предъявления прокурором исковых заявлений в защиту конституционных прав граждан, и в частности прав потребителя, внесены предложения об уточнении положений, содержащихся в ст.442 ГК Украины.

Автор обосновывает мнение о том, что при выявлении нарушений конституционных прав граждан предметом представления прокурора не

могут быть вопросы, связанные с устранением нарушений закона (учитывая их особый характер, прокурор использует для этого иные правовые акты надзора). Внесение представления в указанном случае преследует цель устранить причины и условия, способствующие нарушению закона, а также поставить вопрос об ответственности виновных должностных лиц.

В диссертации анализируются недостатки практики прокурорского надзора, связанные с возбуждением уголовного дела при непосредственном обнаружении прокурором в действиях должностного лица признаков преступления, предусмотренного ст. 130, 133, 134, 134<sup>1</sup>, 135, 165, 166, 167 УК Украины. К сожалению, опрос работников прокуратуры, обучавшихся в Институте повышения квалификации Генеральной прокуратуры Украины, показал, что они крайне скептически относятся к возможности привлечения должностных лиц к уголовной ответственности за нарушение конституционных прав граждан. При этом респонденты ссылались на следующие причины: отсутствие принципиальной оценки грубых нарушений конституционных прав граждан (10% опрошенных); "синдром должностной неуязвимости" руководящих работников (52% опрошенных); трудности доказывания вины, наличия причинной связи, отсутствие соответствующей практики (34% опрошенных); прочие причины (4% опрошенных). В диссертации сформулированы предложения, направленные на активизацию реализации прокурором указанного полномочия.

Практика прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан свидетельствует об ограниченном характере административной ответственности за указанные нарушения, поскольку КоАП Украины предусмотрено немногим более 10 составов правонарушений, влекущих ответственность должностных лиц в указанной сфере. Диссертант предлагает предусмотреть административную ответственность

должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения заявлений и жалоб граждан.

В диссертации обосновывается положение о целесообразности отмены таких полномочий прокурора, как вынесение им постановления о возбуждении дисциплинарного производства, а также передача материалов общественным организациям для решения вопроса о применении мер общественного воздействия.

Исследуя вопросы, связанные с критериям эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об обеспечении конституционных прав граждан (В.И.Васильев, С.А.Емельянов, Е.С.Никулин, А.П.Сафонов, К.Ф.Скворцов, А.Ф.Смирнов, В.Я.Чеканов и др.), автор на основе ст.4,6 Закона Украины "О прокуратуре" пришел к выводу, что критерием ее в прокурорском надзоре является достижение результата в деятельности по принятию мер к устранению нарушений закона(1), восстановлению нарушенных прав (2) и привлечению нарушителей к установленной законом ответственности(3).В этой связи предлагается сформировать отчет о работе прокурора по общему надзору из следующих пяти блоков: 1)имелось поводов и оснований для прокурорской проверки; 2)выявлено нарушений законов; 3)устранено нарушений законов;4)восстановлено нарушенных прав (в том числе прав граждан); 5)по требованию прокурора привлечено нарушителей закона к ответственности. Ориентирование прокурора на достижение стоящих перед ним целей (задач) будет способствовать повышению эффективности его общенадзорной деятельности, позволит ответить на вопрос, насколько проделанная им работа соответствует требованиям, предъявляемым Законом Украины "О прокуратуре".

В заключении работы сформулированы концептуальные положения по совершенствованию действующего законодательства, проекта Конститу-

туции, Украины, а также предложения, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих печатных работах:

1. Вопросы, возникающие в связи с защитой социальных прав граждан (в соавторстве), // Радянське право. № 1989 - № 12 - С. 26-28.

2. Надзор за исполнением в сфере торговли законов о защите прав покупателей // Радянське право. - 1990 - № 12 - С. 25-27.

3. О взаимодействии органов прокуратуры и местных Советов народных депутатов при обеспечении законности рассмотрения заявлений и жалоб граждан. Тезисы научного сообщения. // Актуальные вопросы совершенствования деятельности местных Советов народных депутатов в условиях перестройки. Харьков, 1990, с. 152-154.

4. Защита трудовых прав рабочих и служащих средствами прокурорского надзора: Методическое пособие (в соавторстве). - Харьков, 1990.

5. Методические рекомендации по проведению проверок исполнения законов в порядке общего надзора (в соавторстве). - Харьков, 1990.

*В.И.У.*

Ответственный за выпуск - доцент А.Н.Точило

468479

Ab 26.127

**AB 26.127**