

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Кафедра теории государства и права и международного права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

д-р. юрид. наук, профессор

О.Ю. Винниченко

28 июля 2019г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

(магистерская диссертация)

**ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРОКУРОРОМ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО  
ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнила работу  
студентка 2 курса  
очной формы обучения

Пегушина  
Екатерина  
Михайловна

Научный руководитель  
к.ю.н., доцент

Бырдин  
Евгений  
Николаевич

Рецензент  
Заместитель прокурора  
Тюменского района

Тамашакин  
Денис  
Сергеевич

г. Тюмень, 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В МАГИСТЕРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СТАНОВЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРОКУРОРОМ	
1.1. Развитие защиты прав человека прокурором в Российской Федерации.....	14
1.2. Особенности участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.....	26
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРОКУРОРОМ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	
2.1. Проблемы защиты прав человека при осуществлении прокурором своих полномочий.....	37
2.2. Правовой анализ особенностей участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.....	51
ГЛАВА 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРОКУРОРОМ	
3.1. Эффективность осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав человека.....	66
3.2. Пути совершенствования российского законодательства в сфере защиты прав человека прокурором в производстве по делам об административных правонарушениях.....	69
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	73
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	77

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В МАГИСТЕРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ

ВС РФ	Верховный Суд Российской Федерации
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
КС РФ	Конституционный Суд Российской Федерации
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации
СЗ РФ	Собрание законодательства Российской Федерации
СК РФ	Семейный кодекс Российской Федерации
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
ФЗ РФ	Федеральный закон Российской Федерации
ФССП РФ	Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В статье 2 Конституции Российской Федерации 1993 года провозглашён приоритет прав и свобод человека и гражданина, что определяет основное направление деятельности всего государственного аппарата.

В Российской Федерации по сей день идет процесс активного преобразования и адаптации законодательства под потребности гражданского общества, нуждающегося в защите, и, несмотря на колоссальный объем проведенной работы в данном направлении можно обнаружить существенные пробелы и недоработки. На фоне незавершенного формирования в Российской Федерации законодательной базы, недостаточного правового обеспечения и 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 и все еще несовершенна, имеет низкое качество и недостаточную эффективность. Нерешенность этих насущных проблем влечет массовый характер нарушений прав и свобод граждан.

Данное диссертационное исследование ориентировано на поиск внутренних и внешних сложностей и проблем, с которыми сталкиваются органы прокуратуры при осуществлении своей деятельности в контексте административного судопроизводства

Значительный вклад в исследовании данной тему внесли ряд научных деятелей. В частности автор опирался на результаты научных исследований А.И. Алексеева, М.С. Арсанукаева, С.Н. Махина, П.И. Кононова, О.А. Загвязинской, М.А. Астаховой, П.А. Белякова, А.Ю. Винокурова, А.Н. Кривоносова, И.В. Диановой, А.Б. Смушкиной, М.В. Мархгейм, Д.В. Гриценко, Р.Н. Зинурова, М.В. Гадиятовой, Ю.Я. Чайки, В.Я. Чеканова, Б.И. Шалыгина, В.Б. Ястребова и ряда других.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, возникающих в ходе осуществления современной российской прокуратурой защиты прав и свобод человека и гражданина в контексте административного судопроизводства.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические и организационные основы, правовая регламентация и некоторые прикладные аспекты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина в административном судопроизводстве.

Цели и задачи исследования. Основная цель диссертационного исследования заключается в том, чтобы на основе законодательной базы, а также обобщения теории и практики работы органов прокуратуры Тюменской области разработать научные основы осуществления прокуратурой Российской Федерации деятельности по защите прав свобод человека и гражданина; определить пути повышения ее эффективности; обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего эту сферу общественных отношений.

Для достижения поставленной в диссертационном исследовании цели определены следующие задачи: оценка современного состояния правового обеспечения деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина; определение системной характеристики состояния законности в сфере правовых отношений, связанных с реализацией в современной России (Тюменской области) прав и свобод человека и гражданина; определение концептуальных положений, составляющих теоретическую базу правозащитной деятельности прокуратуры; раскрытие содержания и генезиса реализации прокуратурой полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина в гражданском судопроизводстве; рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений заявителей; взаимодействие прокуратуры с контрольными (надзорными) государственными органами и институтами гражданского общества; выявление и характеристика основных форм реагирования прокуратуры на нарушения судопроизводстве, рассмотрении в прокуратуре

заявлений, жалоб и иных обращений заявителей, взаимодействии прокуратуры с государственными контрольными и надзорными органами, общественностью и средствами массовой информации; внесение предложений по решению ряда проблемных и дискуссионных вопросов, формулирование научных выводов и разработка предложений по изменению действующего законодательства, направленных на повышение эффективности правозащитной деятельности отечественной прокуратуры.

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

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

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 прокуратурами Тюменской области в 2018–2019 гг., выборочного анализа имеющихся справок, обобщений, докладных записок и большой массив актов прокурорского реагирования областного, районного и городского звена. Автором изучены справки, отчеты, докладные записки, информация, документы прокурорского реагирования по результатам проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В процессе исследования проанализированы показатели прокурорской статистики по форме «П» за 2018—2019 гг. Проанализированы акты прокурорского реагирования на

обращения Уполномоченного по правам человека, материалы 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, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре 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 получили освещение концептуальные основы правового обеспечения деятельности государства в лице органов прокуратуры по выполнению обязанности по защите основных прав и свобод человека и гражданина, с учетом современной конкретно-исторической ситуации принятых в последние годы законодательных актов, где нашли закрепление важнейшие конституционные права.

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

Научная новизна диссертационной работы состоит также в комплексном правовом исследовании и разработке научно-методических аспектов проблемы совершенствования прокурорского надзора за соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина. Диссертация содержит ряд новых теоретических положений, выводов и предложений по

совершенствованию законодательства в области участия прокурора в правозащитной деятельности.

Определены основные направления исторического развития института прокурорского надзора и отмечено, что они характеризуются поиском оптимального баланса в защите частных и публичных интересов. Деятельность прокурора по обеспечению прав и свобод граждан должна предопределяться наличием в конкретном деле нарушенного права или интереса личности и охраняемых законом интересов общества и государства.

В ходе написания диссертации мной были обнаружены следующие проблемы:

1. Проблема нормативной регламентации проводимой прокурором расследования по делам об административных правонарушениях. Как известно, в 2011 главный закон прокуратуры претерпел некие изменения, а именно были добавлены положения, вследствие которых прокурорские работники приобрели полномочие самостоятельно возбуждать административные дела, а так же проводить свое независимое расследование по находящемуся у него в производстве делу в соответствии с порядком, изложенном в регулирующих актах.

2. Также необходимо сказать о том, что до возбуждения административного дела представитель и защитник в качестве участников по административному делу не допускаются, из этого вытекает, что данные лица не имеют прав на необходимую, гарантированную законом, защиту.

При анализе определённых норм административного законодательства становится очевидно, что это недавно появившееся в арсенале прокурора направление деятельности как проведение расследования по делу не ре урегулировано законодателем на должном уровне, так как на самом деле прокурор не обладает правом расследовать административное дело. Ведь, как указано в Кодексе об административных правонарушениях, прокурор полномочен только на принятие решение о необходимости возбуждения производства по административному делу.

Тем не менее прокурора на законодательном уровне уполномочили на возбуждение производства по административному делу и это является в действительности наделением прокурора теми полномочиями, которые ему не совсем свойственны. Получается, законодатель наделил прокурора тем правом, которым на практике и фактически он не наделен. Ввиду этого законодательного противоречия на практике появляется много недочетов и проблем.

3. Спорным является определение статуса прокурора, участвующего в производстве. В законодательстве есть отметка о том, что прокурор – это особый участник процесса, где основной его целью является надзор за соблюдением законов, охрана прав граждан и интересов государства. Суды первой инстанции сходятся во мнении, что прокурор является процессуальным истцом, в то же время в суде участвует в качестве истца лицо, в целях обеспечения интересов которого прокурором подается иск.

Теоретики, исследующие данный вопрос, сходятся во мнении об обладании прокуратурой Российской Федерации особого статуса лица, представляющего интересы государства, включающего в себя статуса «процессуальный истец». Равное положение участников процесса представляется очень важным, так как в юридических отношениях властные и невластные субъекты имеют явные различия, что может являться затруднительным в процессе доказывания.

Еще, безусловно, определенные вопросы вызывает оставление законодателем за прокурором полномочия так же и передавать сообщение об обнаружении правонарушения для производства по делу в другие органы. Так же спорным представляется то, что полномочия прокурора касательно административного производства обозначены не во всех, а лишь в отдельных направлениях деятельности прокурора, это дает основания сделать вывод о том, что у государства и законодательных органов не сформирована четкая позиция и представление о действительном положении и роли органов прокуратуры в рамках административных производств.

Кроме того, научная новизна заключается в выносимых на защиту выводах и положениях.

Выводы и положения, выносимые на защиту:

1. Сделан вывод о том, что защита прав и свобод человека и гражданина — это самостоятельное и приоритетное направление деятельности современной прокуратуры Российской Федерации.

2. Дано авторское определение особенностей деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина на примере Тюменской области Российской Федерации, связанных с политическим, экономическим, социальным, демографическим положением в этом регионе.

3. Сделан вывод о том, что, защищая права и свободы человека и гражданина, органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют деятельность по защите охраняемых законом интересов российского общества и государства.

4. Определено место прокурорского надзора и иных видов деятельности прокуратуры в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина. Предложено различать собственно гарантирование прав и свобод и их реализацию. Система гарантирования прав (свобод) человека (гражданина) должна состоять из общих условий, а также юридических средств, применяя которые прокуратура обеспечивает их защиту, выступает участником социально-юридического механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

5. На основе изложенного в диссертации авторского понимания механизма прокурорского реагирования при нарушении прав и "свобод граждан определены и намечены основные направления повышения эффективности его функционирования. При этом обосновано, что внесенный акт прокурорского реагирования и согласованные действия других участников правовых отношений, которым он адресован, составляют механизм реализации заключительной стадии правозащитной деятельности

прокуратуры — принятия мер к предупреждению и устранению нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих.

6. Показаны место и роль заявлений, жалоб и иных обращений заявителей в механизме защиты прав (свобод) человека (гражданина) и определены особенности их рассмотрения и разрешения органами прокуратуры как одного из средств защиты прав и свобод человека и гражданина.

7. Считаю разумным и последовательным так же указать в законодательстве, что административное дело имеет статус возбуждённого уже с момента вынесения соответственного определения прокурором, а не только с момента вынесения определения полномочным на то органом.

8. Было бы логично так же указать в законе то, что прокурор может производить не только вышеперечисленные действия в том числе возбуждение дела, но и производить вытекающее из этого собственное независимое расследование обстоятельств данного дела, в противном случае так называемое возбуждение данного дела не имеет никакого смысла.

9. В целях совершенствования деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина, повышения ее эффективности сформулированы и обоснованы предложения о внесении следующих изменений и дополнений:

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» ч. 4 ст. 27 следует изложить в следующей редакции:

При отсутствии случаев и оснований, указанных в частях 2 и 3 настоящей статьи, прокурор предъявляет и поддерживает в суде общей юрисдикции заявление в защиту прав, свобод и законных интересов граждан».

В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — ГПК РФ).

-ч.1 ст.45 изложить в следующей редакции:

Прокурор в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также

охраняемых законом интересов общества и государства вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»;

-ч.3 ст. 45 дополнить положением о том, что прокурор вправе вступить в процесс и дать заключение по делу в интересах лиц, указанных в части первой настоящей статьи;

- редакция ст. 166 к следующему виду:

Ходатайства лиц, участвовавших в деле, по вопросам, связанным с разбирательством дела, разрешаются на основании определений суда после заслушивания мнений других лиц, участвующих в деле, и заключения прокурора»; дополнить ст. 189.1 «Заключение прокурора» текстом следующего содержания:

Заключение прокурора должно быть составлено в письменной форме. В заключении должна быть указана правовая оценка исследованных доказательств, правоотношений сторон, закон, которым следует руководствоваться, и подлежит ли иск удовлетворению»;

- в ч.4 ст. 198 внести изменения:

В мотивировочной части решения суда должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства, заключение прокурора; законы, которыми руководствовался суд»;

- в абз.2 ст.345 внести изменения:

Прокурор, принесший кассационное представление, вправе отозвать его до начала судебного заседания только в случаях, если отпали основания для дальнейшего пересмотра дела или возражений пересмотра дела в кассационном порядке лица, в чьих интересах прокурор обратился в суд. В заявлении об отзыве кассационного представления прокурор должен указать мотивы отзыва».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется содержащимися в нем рекомендациями, направленными на повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Теоретические выводы, сформулированные в диссертации, вносят определенный вклад в развитие науки прокурорского надзора, касающейся, в частности, полномочий прокурора, организационных форм и методов прокурорского надзора, разработки основ методики и тактики осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой области. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в целях совершенствования действующего законодательства, регулирующего прокурорский надзор и отдельные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; в практической деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, участвующих в гражданском судопроизводстве; в процессе обучения прокурорских работников в системе повышения квалификации кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, студентов высших юридических учебных заведений.

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

Диссертация выполнена в Тюменском государственном университете, где проведено ее рецензирование. Структура диссертационного исследования определена целями и задачами исследования характером исследуемых в ней проблем. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.