

**ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС НА ЛУЧШУЮ НАУЧНУЮ РАБОТУ  
СТУДЕНТОВ И ШКОЛЬНИКОВ ПО ГУМАНИТАРНЫМ НАУКАМ  
«ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ»**

---

**Направление: КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО (в т.ч. зарубежных стран)**

**Тема: «Прокурор как гарант социальных прав граждан: современная практика и проблемы реализации»**

**Соискатель: Барина Олеся Анатольевна**

**Научный руководитель: Аверьянов Вадим Геннадьевич**

**Место выполнения работы: ГАОУ ВО ЛО  
«Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина»**

Аверьянов В.Г. преподаватель Выборгского института  
(филиала) ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский государственный  
университет имени А.С. Пушкина»

## **ПРОКУРОР КАК ГАРАНТ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН: СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

**Аннотация:** актуальность темы представленной работы определяется конституционным постулатом о том, что Россия является социальным государством и ключевой роль института прокуратуры в обеспечении социальных прав и свобод человека и гражданина. В работе рассматриваются проблемы института прокуратуры, как гаранта социальных прав граждан поиск возможных путей их решения.

В теоретической части на основе системного и нормативно-правовых методов исследуется генезис механизма института прокуратуры в исследуемой сфере, организационные основы его деятельности, и его правовое регулирование. Практические аспекты показаны через комплексный анализ форм и направлений деятельности института прокуратуры.

Результатом исследований стали выявление проблемных аспектов практики правоприменения прокуратуры в сфере социальной политики, выраженных в отсутствии единого нормативного акта в исследуемой сфере. Сделан вывод о наиболее эффективном способе восстановления социальных прав граждан.

Представленный материал показывает, что цель исследования достигнута. Автор раскрыл понятийный аппарат и нормативную базу, а также показал правоприменительную практику и ее проблемные места. Данный факт подтверждает важность института прокуратуры, как гаранта социальных прав граждан, а также определяет его место в политике государства в социальной сфере.

**Ключевые слова:** прокурор, институт прокуратуры, прокурорский надзор, защита социальных прав, социальная защита, обращение граждан, гражданское судопроизводство, гражданский процесс

Averyanov V.G. Lecturer at the Vyborg Institute (Branch) of the  
Pushkin Leningrad State University

## **THE PROSECUTOR AS A GUARANTOR OF CITIZENS' SOCIAL RIGHTS: MODERN PRACTICE AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION**

**Abstract:** The relevance of the presented work is determined by the constitutional postulate that Russia is a social state and the key role of the prosecutor's office in ensuring the social rights and freedoms of individuals and citizens. The paper examines the problems of the prosecutor's office as a guarantor of citizens' social rights and explores possible solutions.

In the theoretical part, based on systemic and legal-normative methods, the genesis of the mechanism of the prosecutor's office in the studied area, the organizational foundations of its activities, and its legal regulation are examined. The practical aspects are shown through a comprehensive analysis of the forms and directions of the prosecutor's office.

The research resulted in identifying problematic aspects of the prosecutor's office's law enforcement practice in the field of social policy, which are expressed in the absence of a unified regulatory act in the studied area. The conclusion was made about the most effective way to restore the social rights of citizens.

The presented material shows that the research goal has been achieved. The author has revealed the conceptual framework and regulatory base, as well as the law enforcement practice and its problematic areas. This fact confirms the importance of the prosecutor's office as a guarantor of citizens' social rights and determines its place in the state's social policy.

**Keywords:** prosecutor, Institute of Public Prosecutor's Office, prosecutorial supervision, protection of social rights, social protection, citizens' appeals, civil proceedings, civil process

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Историко-правовые аспекты института прокуратуры, как гаранта социальных прав граждан .....	6
1.1. История становления института прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан .....	6
1.2. Нормативно-правовое регулирование участие прокурора в защите социальных прав граждан .....	9
Глава 2. Актуальные вопросы реализации полномочий прокурора, как гаранта социальных прав граждан.....	13
2.1. Участие прокурора в надзорной деятельности .....	13
2.2. Работа прокурора с обращениями граждан.....	17
2.3. Участие прокурора в гражданско-судебном способе защиты .....	19
Заключение .....	23
Список использованной литературы .....	24

## ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развития российского государства вопросы социальной защиты граждан имеют большое значение. Социальные права закреплены в Конституции Российской Федерации и предполагают активное участие государства в их обеспечении. В тоже время для реализации социальных прав мало только декларировать их, необходимы гарантии. В связи с этим особую роль играет деятельность органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за соблюдением законности и способствуют восстановлению нарушенных социальных прав граждан. Настоящая работа посвящена анализу роли прокурора в системе защиты социальных прав, а также выявлению существующих проблем и возможных направлений совершенствования данной деятельности.

**Проблемным** вопросом исследования становится тот факт, что из-за существующих процедур назначения социальных выплат, в случае нарушения прав происходит достаточно сложная процедура судебного рассмотрения, а в дальнейшем исполнения судебных актов, что в совокупности снижает реальный уровень гарантированности социальных прав. В тоже время существует единый институциональный механизм прокурорского реагирования при нарушениях законодательства, который на наш взгляд может более эффективно защищать социальные права граждан в рамках тех полномочий, которые предоставлены органами прокуратуры.

**Актуальность исследования** обусловлена тем, что социальные права граждан являются неотъемлемой частью конституционного статуса личности, а их реализация напрямую связана с деятельностью органов публичной власти. На практике нарушение социальных прав нередко связано со сложностью правоприменительных процедур, длительностью назначения социальных выплат и отсутствием единообразного подхода к их защите.

Вместе с тем полномочия прокуратуры в сфере защиты социальных прав закреплены в различных нормативных правовых актах и не образуют единого правового механизма, что снижает эффективность прокурорского реагирования. В указанных условиях исследование участия прокуратуры в защите социальных прав граждан является актуальным и практически значимым.

**Целью** научно-исследовательской работы является комплексный анализ деятельности прокурора как гаранта социальных прав граждан, выявление проблем практической реализации этих полномочий в прокуратуре в 2022–2026 гг., а также разработка возможных предложений по совершенствованию правоприменительной практики и нормативного регулирования.

Для выполнения указанной цели намечены следующие **задачи**:

1. Изучить историю становления института прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан.
2. Показать нормативно-правовое регулирование участие прокурора в защите социальных прав граждан.
3. Рассмотреть участие прокурора в надзорной деятельности.
4. Охарактеризовать работу прокурора с обращениями граждан.
5. Проанализировать участие прокурора в гражданско-судебном способе защиты

**Объект исследования:** общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения и защиты органами прокуратуры социальных прав граждан в Российской Федерации.

**Предмет исследования:** нормативно правовые акты, а также правоприменительная практика, определяющие формы, пределы и эффективность участия органов прокуратуры в защите социальных прав граждан.

**Методы** используемые в исследовании: аналитический, системный и нормативно-правовой.

**Научная новизна исследования** заключается в комплексном анализе участия прокурора в защите социальных прав граждан с учётом фрагментарного характера нормативного регулирования и практических проблем правоприменения. В работе исследуется, что отсутствие единого институционального механизма прокурорского реагирования в социальной сфере снижает эффективность защиты социальных прав.

**Итогом исследования** является выявление особенностей, характеристик и проблемных аспектов, как самого предмета исследования, так и связанных с ним отношений, что возможно поможет совершенствованию правового регулирования и разрешению теоретических и практических проблем.

# ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ПРОКУРАТУРЫ, КАК ГАРАНТА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

## 1.1. История становления института прокуратуры в сфере защиты социальных прав граждан.

Институт прокуратуры в российском государстве изначально формировался как механизм, обеспечивающий законность и контроль за деятельностью органов власти, однако уже на ранних этапах своего становления он приобрёл социальную направленность. Данный исторический анализ позволяет проследить, как из изначальной потребности противостоять злоупотреблениям чиновников появилась защита интересов социально уязвимых слоёв населения.

Первые предпосылки формирования прокурорского надзора возникли в конце XVII — начале XVIII века. В то время Россия остро нуждалась в механизме государственного контроля. Основные причины сводились к тому, чтобы уменьшить коррупцию чиновников, усилить контроль над выполнением старых законов, приказов и наконец-то создать единый надзорный орган Российской Империи. Именно поэтому, Пётр I начал строить систему контроля уже в 1701 г. Это был первый шаг к формированию будущего института прокурорского надзора.

В этот период ещё не были упомянуты нормативно-правовые акты связанные с социальной защитой населения, но предотвращение коррупции чиновников напрямую касалась населения, так как произвол чиновников «бил» прежде всего, по простым гражданам.

Русская прокуратура брала своё начало из Франции, поэтому надзорный институт носил французское название, хотя, он существенно отличался от своего французского прототипа. Он представлял собой элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов, немецких фискалов и чисто российских новшеств. Прокуратура была учреждена тремя указами Петра I :

- указ от 12 февраля 1722 г. « учреждение должности генерала - прокурора»;
- указ от 18 января 1722 г.: прокуроры назначаются также в суды;
- указ от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» [15, С 31].

В указе также определялись функции прокурора: надзор за Сенатом; надзор за чиновниками; контроль за исполнением закона и предотвращение злоупотреблений; обязанность останавливать незаконные решения Сената и докладывать императору. Уже в первых нормативных актах закреплялось, что прокурор должен препятствовать несправедливым решениям; вмешиваться, если нарушены права слабых, обиженных или зависимых людей; бороться с коррупцией чиновников, которая напрямую ущемляла граждан. Пётр I прямо требовал «покровительствовать, нуждающимся и скорбящим» — это одно из первых проявлений социальной ориентации прокуратуры [15, С 40].

Таким образом, уже на этапе формирования прокуратуры Российской империи, её деятельность имела выраженную социальную направленность. Закреплённые в указе от 27 апреля полномочия прокурора свидетельствуют о том, что его функции выходили за рамки формального надзора за органами власти и включали защиту прав социально уязвимых категорий населения. Требование пресекать злоупотребления должностных лиц и покровительствовать «нуждающимся и скорбящим» позволяет рассматривать данный период как начальный этап становления социальной функции прокуратуры.

В период правления Анны Иоанновны, а особенно Екатерины II, институт прокуратуры был существенно укреплен и получил более чёткое институциональное оформление. Екатерина II в своих наставлениях генерал-прокурору подчёркивала необходимость объективного и беспристрастного исполнения обязанностей, отказа от поддержки каких-либо политических групп

и ориентированности исключительно на закон, справедливость и государственные интересы. Независимость прокурора, его способность противостоять злоупотреблениям со стороны должностных лиц и защита добросовестных и социально уязвимых категорий населения, уже тогда имело особое значение [14, С. 26].

Из этого следует, что в период правления Екатерины II были заложены ключевые принципы деятельности прокуратуры, основанные на законности, беспристрастности и защите общественных интересов. Установленные требования к поведению и функциям прокурора говорят о дальнейшем развитии социальной направленности прокуратуры, в том числе и в противодействии коррупции. Защита прав граждан, как прямая задача прокуроров не была приоритетной, но косвенно осуществлялась через надзор за законностью деятельности судов и административных органов. Прокурор, по сути, выполнял свои полномочия через огромный аппарат подчинённых, играя роль координатора. В связи с этим, прокурор был не в состоянии проследить за всеми нарушениями, происходившими в Российской Империи, ему приходилось верить отчетам и докладам своих подчиненных и поэтому субъективно, на эти отчеты влиял человеческий фактор.

Коренные изменения затронули прокуратуру Российской империи в связи с Судебной реформой 1864 г. Надзорная деятельность прокуроров сузилась. Сфера их деятельности ограничивалась теперь «делами судебного ведомства». Например, Устав гражданского судопроизводства возлагал на прокурора обязанность участвовать и давать в суде заключение по делам о взыскании за вред и убытки, по делам, связанным с решениями о выдаче свидетельств на право бедности, по делам лиц, не достигших совершеннолетия, глухонемых, «умалишенных», по делам казенного управления и др., были и другие многочисленные изменения [14, С. 5]. В ходе реформы были провозглашены принципы гласности и устности процесса, равенства сторон, презумпция невиновности и свободной оценки доказательств. Прокуроры теперь могли напрямую общаться с пострадавшей стороной, но их деятельность была сосредоточена преимущественно в рамках судебного процесса, что означало сокращение возможностей внесудебного вмешательства в целях оперативного восстановления нарушенных прав.

Судебная реформа 1864 года изменила характер деятельности прокуратуры, ограничив её надзорные полномочия и сосредоточив участие прокуроров в судебном процессе. Защита прав социально уязвимых категорий граждан стала осуществляться преимущественно в процессуальной форме. Аналогичная ситуация наблюдается и в настоящее время, когда значительная часть участия прокуратуры в защите социальных прав граждан реализуется через судебные механизмы, что не всегда позволяет обеспечить их оперативное восстановление.

Октябрьская революция положила начало новому этапу развития государственного устройства. В РСФСР институт прокуратуры как таковой был упразднён и заменён системой советских органов управления, прежде всего Советом народных комиссаров (СНК). Принятый 24 ноября 1917 г. Декрет о суде № 1 ликвидировал дореволюционные судебные учреждения, включая институт судебных следователей и прокурорский надзор. Все дела и имущество упраздняемых органов передавались «особым комиссарам». Право выступать в суде с обвинением и защитой предоставлялось «всем неопороченным гражданам обоего пола, пользующимся гражданскими правами». Функции контроля за соблюдением законодательства перешли к Центральному исполнительному комитету, СНК и создаваемым ими структурам. Вышеуказанные органы, вследствие их разобщенности, не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов в государстве, что привело к хаосу и массовым нарушениям прав граждан [15, С. 83].

Отказ от института прокуратуры в первые годы после Октябрьской революции показал его значимость для обеспечения законности и защиты прав граждан в целом, так и обеспечение

социальных прав в частности. Разобщённость органов, на которые были возложены контрольные функции, привела к отсутствию единого применения законодательства, что привело к массовым нарушениям прав граждан. Данный исторический опыт показывает, что институт прокуратуры не может быть эффективно заменён иными органами. В современных условиях особое значение также приобретает согласованное взаимодействие прокуратуры с иными государственными органами, без которого невозможна полноценная и своевременная защита прав и законных интересов граждан.

Чтобы прекратить массовые беспорядки В. И. Ленина подготовил проект Положения о прокурорском надзоре. Он отмечал, что «законность должна быть одна...». В итоге постановлением ВЦИК РСФСР от 28 мая 1922 г. Положение о прокурорском надзоре было принято: этот день считается днем образования советской прокуратуры. На прокуратуру были возложены следующие функции:

а) осуществление от имени государства надзора за законностью деятельности всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений, принятых в нарушение закона;

б) непосредственное наблюдение за деятельностью органов дознания и органов ГПУ;

в) поддержание обвинения в суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей [15, С. 89].

Существенной особенностью этого правового акта была передача надзора из ведения отделов Народного комиссариата юстиции в органы прокуратуры, а также выделение общего надзора в качестве самостоятельной отрасли. В это период времени 31 января 1924 г. принимается Конституция Союза Советский Социалистических Республик. Этот правовой акт создал систему органов власти нового союзного государства, но в итоге функции прокуратуры особо не изменились. Однако нужно было перевести надзор за субъектами из Совет народных комиссаров в Прокуратуру СССР, а также следовало централизовать власть. Только в 1936 году все органы прокуратуры были выделены из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик и подчинены непосредственно Прокурору СССР. Тем самым завершилась централизация прокуратуры. [14. с. 96-101].

Таким образом, в советский период прокуратура окончательно сформировалась как централизованный орган государственного надзора с широкими полномочиями по обеспечению законности и защите прав граждан. Выделение общего надзора и подчинение всех органов прокуратуры единому центру обеспечили единый подход к применению законов. Данная модель сохраняется и в современной Российской Федерации, где прокуратура выступает единым федеральным органом, что подчеркивает постоянность института и значимость для системы защиты прав граждан.

Что касается работы советской прокуратуры в 1950-е года, то следует отметить, что она выполняла ключевую роль в процессе реабилитации граждан, незаконно репрессированных в период «культа личности». В связи с этим были расширены полномочия судебной системы, что значительно усилило прокурорский надзор. В этот период в компетенцию прокуратуры были дополнительно включены такие направления, как контроль за соблюдением законности в местах предварительного заключения, надзор за точным исполнением приговоров о лишении свободы, ссылке, высылке и исправительных работах без изоляции от общества, а также надзор за деятельностью милиции в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. В этот же период государство находилось в стадии послевоенного восстановительного развития, что делало обеспечение законности и защиту прав граждан одним из центральных элементов

укрепления социальной стабильности и доверия к государственным институтам. Общесоюзным законодательным актом, регулирующим прокурорский надзор, чуть позже стал Закон «О прокуратуре СССР», принятый 30 ноября 1979 г. Этот закон по своей юридической природе являлся актом комплексного регулирования, содержащим нормы, определяющие как организацию, так и деятельность прокуратуры, в том числе и военной прокуратуры. В нем были конкретизированы задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры. Такая модель обеспечивала высокую оперативность защиты и снижала нагрузку на судебную систему. [14. с. 123].

Сейчас прямые статистические данные о росте помощи социально уязвимым категориям и уменьшению преступности в результате этих реформ отсутствуют в исторических источниках. Изменение правового положения прокуратуры способствовало расширению возможностей для реагирования на нарушения законов и обеспечивало более согласованное применение законодательных норм по всей территории страны.

Современный этап развития прокуратуры характеризуется сужением её властных полномочий и усилением судебных форм защиты прав граждан. Несмотря на сохранение надзорной функции, восстановление социальных прав всё чаще осуществляется через судебные механизмы, что снижает оперативность прокурорского реагирования. Таким образом, исторический анализ показывает, что социальная функция прокуратуры традиционно была связана с возможностью прямого и эффективного вмешательства в деятельность органов власти. Современная модель, ориентированная преимущественно на судебную защиту, существенно ограничивает данные возможности, что требует научного осмысления и совершенствования правового регулирования.

## **1.2. Нормативно-правовое регулирование участие прокурора в защите социальных прав граждан.**

На данный момент определение прокурора звучит так: прокурор в Российской Федерации — это должностное лицо прокуратуры, уполномоченное осуществлять от имени государства уголовное преследование, надзор за соблюдением законов, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также участвовать в рассмотрении дел судами. [1].

Предметом защиты в рассматриваемой сфере выступают социальные права граждан. Социальные права — это часть системы конституционных прав, направленных на обеспечение достойных условий жизни, справедливого распределения общественных благ, социальной защиты и поддержки. Они закреплены в Конституции РФ, международных актах и реализуются через правовые механизмы социальной политики государства [5]. То есть соц. права — это конституционная гарантия в сфере труда, защиты, охраны здоровья, образования и достойного уровня жизни, которую нам даёт государство. Прокуратура РФ, являясь единой централизованной системой органов, занимает особое место в механизме защиты социальных прав.

В отличие от судебных органов, прокуратура наделена рядом полномочий. По статье 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе:

- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод;
- разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причинённого ущерба;
- использовать полномочия, предусмотренные статьёй 22 закона [2].

Также особенностью прокурорской защиты социальных прав является её публично-правовой характер. Прокурор действует не в частных интересах, а от имени государства, компенсируя неравенство между гражданином и органами публичной власти. Это имеет важное значение в сфере социальных правоотношений, где субъектом нарушения, обычно, выступают государственные или муниципальные органы. Таким образом, прокуратура выступает ключевым элементом защиты социальных прав, обеспечивая как надзор за законностью деятельности органов социальной защиты, так и восстановление нарушенных прав посредством судебных и внесудебных механизмов.

В частности, если нарушение прав имеет характер административного правонарушения, прокурор может возбудить производство об административном правонарушении или передать материалы в соответствующие органы. Если нарушение носит характер преступления, прокурор принимает меры к уголовному преследованию виновных лиц, через правовой механизм предусмотренный статьей 37 УПК РФ.

В случае нарушения гражданско-правовых правоотношений прокурор может самостоятельно подать иск в защиту прав граждан, если: пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может сам обратиться в суд; нарушены права значительного числа граждан; нарушение приобрело особое общественное значение. Право прокурора самостоятельно обращаться в суд в защиту граждан имеет важное социальное значение, поскольку компенсирует неравенство между гражданином и государственными структурами. Более подробно с этим можно ознакомиться в Гражданском процессуальном кодексе РФ (ГПК РФ), в котором участие прокурора регулируется статьёй 45. Эта статья определяет две основные формы участия прокурора в гражданском процессе: инициация дела путём подачи искового заявления и вступление в уже начатый процесс для дачи заключения. [3].

Необходимо заметить, что несмотря на особенности деятельности прокуратуры в данной сфере, нормативно-правовую основу участия прокурора в защите социальных прав граждан составляет традиционная система: Конституция – законы – подзаконные акты.

Фундаментальные основы закрепляют положения Конституции Российской Федерации. В Конституции ч. 2 ст.7 Россия определяется как социальное государство, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека. В статье также указано, что в РФ охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Остальные статьи Конституции, касающиеся социальных прав, конкретизируют отдельные аспекты социальной защиты, закрепляя конкретные права граждан и обязанности государства, которые были указаны в ст.7. Например:

— Статья 39 гарантирует социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности, потере кормильца и в иных случаях, установленных законом;

— Статья 40 закрепляет право на жилище и обязанность государства создавать условия для его реализации;

— Статья 41 гарантирует охрану здоровья и медицинскую помощь [1].

Статус прокуратуры РФ закреплен ч. 7 ст. 129 Конституции Российской Федерации, которая говорит о том, что прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой органов, которая осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными законом, а также иные функции, определённые федеральным законом.

Основным законом, определяющим компетенцию прокуратуры в изучаемой сфере, является Федеральный закон от 17.01.1992 года № 2202-1 « О прокуратуре Российской Федерации». Данный закон закрепляет нормы, подтверждающие правозащитный характер деятельности органов прокуратуры [2]. Как ранее мы отмечали, данный закон не дает специальных полномочий в сфере защиты социальных прав, поскольку данное направление одно из многих в компетенции прокурора. Вместе с тем надзорно-контрольная функция за исполнением законов, напрямую обязывают прокурора контролировать, как реализуются нормы права социального характера.

Часть отдельных норм, регулирующих участие прокурора в защите социальных прав, содержатся в иных нормативных правовых актах, которые имеют межотраслевой характер. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее ГПК РФ), в ч. 1 статьи 45 ГПК РФ устанавливает право прокурора обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, если по уважительным причинам (состояние здоровья, возраст и другие) человек не может сам обратиться в суд [3]. Данные полномочия дополняет Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве». В нём установлена первоочередная обязанность прокурора — участвовать в рассмотрении судами дел, возбуждённых по искам (заявлениям) прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов лиц, указанных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ [8].

Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяет компетенцию прокуратуры в таком важном направлении социальных гарантий граждан, как право граждан на обжалование решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Этот закон регулирует деятельность, связанную с рассмотрением и разрешением заявлений, жалоб и иных обращений граждан, которую осуществляют непосредственно, а также контролируют органы прокуратуры.

Представленные нормативные источники опосредованно регламентируют правовые нормы в исследуемой сфере. Вместе с тем, существуют подзаконные правовые акты, которые конкретизируют работу прокуратуры именно в социальной сфере. К такому нормативному акту можно отнести Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 , который регламентирует организацию прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [4]. Кроме данного нормативного документа существуют и другие подзаконные акты:

- Приказ Генпрокуратуры России от 23.01.2018 № 24 конкретно содержит императивные указания в сфере усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов [7].

- Приказ Генпрокуратуры России от 05.02.2024 № 98 защищает трудовые права граждан, включая гарантии своевременной и полной оплаты труда, безопасных условий трудовой деятельности, недопущение случаев принудительного труда [9].

Проанализировав действующее законодательство, мы можем сделать вывод, о том, что в настоящее время не существует специального нормативного акта, который выступил бы в качестве единого правового акта с сфере защиты социальных прав, как и не существует отдельного института в системе прокуратуры, который обслуживал именно социальную сферу. Представленная нормативно-правовая база действует комплексно и защита социальных прав граждан осуществляется в рамках предоставленных прокуратуре общих полномочий по защите прав и свобод граждан. Вместе с тем, наличие в системе органов прокуратуры единого и чётко правового механизма в сфере социальных прав граждан, безусловно привело бы к более эффективной защите

через существующую правоприменительную практику. Данный вопрос лежит в сфере правоприменения мы постараемся рассмотреть во второй главе нашей работы.

## ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА, КАК ГАРАНТА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

### 2.1 Участие прокурора в надзорной деятельности.

Надзорная деятельность прокурора является базовой и исторически сложившейся формой реализации её полномочий. Согласно статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», надзорная деятельность прокуратуры — это осуществление от имени государства надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны. Целью надзорной деятельности является обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защитить права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства. Основные направления надзорной деятельности направлены на исполнение законов, которые включают проверку соответствия правовых актов требованиям законодательства, соблюдение установленного порядка реализации полномочий должностными лицами, а также законность принимаемых ими решений. Значительное место в системе надзора занимает надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что подчёркивает социальную направленность прокурорской деятельности. Все свои обязательства прокуратура выполняется через четыре формы [2]:

1. Протест прокурора. Применяется в случае выявления незаконного правового акта и направлен на его отмену или изменение.
2. Представление. Вносится при обнаружении нарушений закона и содержит требование об устранении выявленных нарушений, а также причин и условий, им способствующих.
3. Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. Используется, когда в действиях должностного лица усматриваются признаки административного проступка.
4. Предостережение. Применяется в целях предупреждения возможных нарушений закона.

Несмотря на разнообразие форм прокурорского реагирования, их эффективность в сфере защиты социальных прав ограничивается длительностью правоприменительных процедур и необходимостью судебного подтверждения нарушений. В 2025 году прокуратурой Печенгского района Мурманской области при проверке соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере муниципальных закупок было выявлено нарушение в деятельности муниципального бюджетного учреждения здравоохранения. В адрес руководителя учреждения внесено представление об устранении нарушений, однако в установленный законом срок информация о принятых мерах в прокуратуру не поступила. В связи с неисполнением требований прокурора было возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ, по результатам которого руководитель привлечён к ответственности в виде штрафа. Данный пример показывает, что акты прокурорского реагирования не всегда обеспечивают фактическое устранение нарушений и нередко требуют применения дополнительных мер принуждения, что снижает оперативность защиты нарушенных прав [18, С.46].

Надзор в социальной сфере направлен, прежде всего, на контроль за деятельностью органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих социальное обеспечение населения. К числу основных объектов прокурорского надзора относятся органы социальной защиты, пенсионного обеспечения,

здравоохранения, образования, а также работодатели в части соблюдения трудовых и социальных гарантий.

Так, в рамках надзорной деятельности Воронежской области были выявлены нарушения, связанные с обеспечением доступной среды для инвалидов на объектах различной инфраструктуры, а также случаи ненадлежащей проверки органами социальной защиты документов при рассмотрении заявлений о предоставлении социальной помощи, что влекло принятие неправомерных решений об отказе в её назначении. Существенное внимание также уделялось надзору за соблюдением прав инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации. Всего прокурорами выявлено более 1 тыс. нарушений закона, внесено 328 представлений об устранении нарушений, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 300 лиц, в суды направлено 98 заявлений. Акты прокурорского реагирования рассмотрены, нарушенные права граждан восстановлены [27].

Прокурорская деятельность в сфере защите социальных прав граждан, включает в себя прежде всего надзор за соблюдением всего социального законодательства, как совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере социальной защиты. Именно эти нормативно правовые акты, призваны поддержать и обеспечить защиту граждан и создание гарантий реализации со стороны поднадзорных органов и их должностных лиц, через реализацию своих прав и свобод в социальной сфере.

Научные изыскания в сфере права социального обеспечения говорят о том, что важнейшим фактором является определение субъектов этого права. А. В. Афтахова считает, что субъектами правоотношений в сфере социального обеспечения являются физические лица и уполномоченный государственный орган, именно они являются носителями субъективных прав и обязанностей. Например, субъектом пенсионного правоотношения по потере кормильца является семья погибшего [12, С.72].

Таким образом, согласно Федеральному закону от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», предмет надзора прокуратуры — это соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и другими структурами. Получаются под действие надзора подпадают все субъекты права на социальное обеспечение, физических лиц, прокуратура будет защищать, а государственные органы контролировать.

Григорьев И.В. конкретизирует субъектов права на социальное обеспечение, как инвалидов, лиц пожилого возраста, семьи с детьми, малоимущие граждане и др. [13, С.5]. В рамках реализации своих полномочий, прокуратура выявляет наиболее незащищенные слои населения, выявляет противоправные тенденции и принимает меры прокурорского реагирования. Наибольшее внимание уделяется защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе права на беспрепятственный доступ к объектам социальной и транспортной инфраструктур, а также реализация их прав на образование, трудоустройство, санаторно-курортное лечение, обеспечение техническими средствами реабилитации и лекарственными препаратами.

Безусловно, схема защиты через надзорные действия достаточно сложна и может затруднять единообразие правоприменительной практики, что снижает для граждан предсказуемость и понимание целесообразности обращения за мерами прокурорского реагирования в сфере защиты социальных прав. Так, в преамбуле Приказа Генпрокуратуры России от 23.01.2018 № 24 прямо говорится о наличии многочисленных нарушениях прав инвалидов. Граждане обращаются за помощью в государственные органы, а затем и в прокуратуру, но принимаемые меры органами (в том числе и прокуратуры) только частично отвечали защите социальных прав наиболее

незащищенных в социальном плане граждан. Так, в качестве примера в Приказе указывается о нарушении прав инвалидов, пребывающих в стационарных организациях социального обслуживания, а также в медицинских организациях, оказывающих помощь (в том числе психиатрическую) в стационарных условиях, и нуждающихся в усиленной защите со стороны государства [7].

Для нормализации ситуации в данной сфере, Генеральная прокуратура наметила целый комплекс мероприятий. Так в пункте 1.1 данного Приказа говорится об усилении надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов и о рассмотрении данного направления, как приоритетного. Пункт 2.11. обязывает давать принципиальную оценку бездействию и ненадлежащему исполнению контрольно-надзорными органами полномочий при осуществлении плановых и внеплановых мероприятий в сфере социальной защиты и социального обслуживания инвалидов, а пункт 2.13. говорит об обеспечении должного надзора за исполнением законов при рассмотрении сообщений, расследовании и раскрытии преступлений в сфере социальной защиты и социального обслуживания инвалидов [7].

Еще один пример, реализуя надзорные полномочия в социальной сфере, был подготовлен Приказ Генпрокуратуры России от 30.10.2025. В нём утверждается необходимость усиления прокурорского надзора за соблюдением прав социально уязвимых групп населения, включая ветеранов, инвалидов, несовершеннолетних, многодетных семей, малоимущих граждан, а также участников СВО (СВО — специальная военная операция) и членов их семей. Приказ акцентирует внимание на выявлении системных проблем и принятии мер к их устранению [10].

Получается, чтобы конкретному гражданину получить понятный и единообразный механизм мер прокурорского реагирования в рамках надзорной функции, необходимо наличие приказа Генеральной прокуратуры. Необходимо отметить, что помимо реагирования Генеральной прокуратуры, очень много зависит от конкретного должностного лица, который рассматривает конкретный случай. Если рассмотреть данный правовой механизм, как предмет нашего анализа, то Генеральная прокуратура тоже на это указывает, так как сосредотачивает все контрольно-надзорные функции на уровне субъектов, то есть эффективность прокурорского реагирования и во многом зависит от усмотрения конкретных должностных лиц прокуратуры на местах.

Как мы уже отметили ранее, не существует специального нормативного акта в данной сфере. В связи с этим, важно выбрать основания для классификации направлений деятельности органов прокуратуры. Данные направления можно получить из Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195. Данный нормативный акт конкретизирует правомочия по защите системы конституционных прав и свобод человека и гражданина, но социальные права граждан входят в эту систему. Пункт 7.1 Приказа выделяет следующие направления:

- охрана здоровья и медицинскую помощь;
- право на социальное обеспечение;
- защита трудовых прав;
- защита жилищных и иных социальных прав [4].

Анализируя указанные ранее нами примеры и нормативные документы, практика прокурорского надзора свидетельствует, что наиболее распространёнными нарушениями социальных прав являются незаконные отказы в назначении социальных выплат, ошибки в перерасчётах пенсий и пособий, несоблюдение гарантий в сфере труда и охраны здоровья. Указанные нарушения, могут носить системный характер и затрагивают социально уязвимые категории граждан, что обуславливает особую значимость прокурорского вмешательства.

Но надзорная форма защиты социальных прав имеет объективные ограничения. По ФЗ №2202-1 ст. 27 и 28 акты прокурорского реагирования, за исключением случаев административного и уголовного преследования, не приводят к немедленному восстановлению нарушенного права, а их исполнение зависит от добросовестности и правовой позиции контролируемого органа, что подтверждается в указанных нами ранее случаях. В случае уклонения от исполнения требований прокурора восстановление социальных прав нередко требует судебного порядка. Таким образом, надзорная деятельность прокурора в сфере защиты социальных прав выполняет важную превентивную и корректирующую функцию, однако не всегда обеспечивает оперативное и окончательное восстановление нарушенных прав граждан. Данную проблему можно было бы решить путем унификации правового механизма, через разработку конкретного нормативного акта, тем более, что подобный механизм есть, например, Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 апреля 2021 года №198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» регламентирует деятельность природоохранной прокуратуры.

Этот вопрос актуален в связи с тем, что существует понятие специализированных прокуратур, например, природоохранная, транспортная прокуратура. Специализированные органы прокурорско-надзорной власти России представляют собой совокупность органов и учреждений, осуществляющих свои функции в определенных сферах деятельности, ограниченных специальными объектами или отраслями прокурорского надзора.

Крылова З.М. определяет специализированные прокуратуры, как органы прокуратуры, действующие в специальной сфере правовых отношений в соответствии с установленной компетенцией. Их создание связано с необходимостью обеспечения законности в специфических сферах деятельности, которые имеют особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. Например, природоохранные прокуратуры создаются в регионах с напряженной или кризисной экологической ситуацией. Они осуществляют надзор за применением экологического законодательства, за строгим соблюдением его требований всеми предприятиями и учреждениями, должностными лицами и гражданами. [17, С. 156]

Создание специализированных прокуратур регулируется Федеральным законом от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Порядок организации и деятельность некоторых видов специализированных прокуратур определен в Приказе Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 №84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» разрозненный характер [5]. Роль специализированной прокуратуры в рассматриваемых сферах и алгоритм действий будет одинаков с их территориальными коллегами. Риторическим является вопрос, а что является основанием для создания специализированной прокуратуры? Таких факторов несколько : принцип формирования (этот принцип положен в основание создание военных прокуратур); особенности обеспечения законности на обособленных сферах государственного устройства (транспортная прокуратура); специфика обеспечения законности (прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях); стремление улучшить качество функционирования прокуратур РФ в конкретных областях правоотношений (природоохранные прокуратуры, специализированные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (далее-СППК). В частности создание специализированных прокуратур по противодействию коррупции связано с закреплённым в Конвенции ООН против коррупции 2003 года. Вопрос о специализированной прокуратуре по охране социальных прав граждан до настоящего времени не ставился.

Таким образом, прокурорский надзор в сфере защиты социальных прав граждан занимает важное место в системе гарантий законности и правопорядка. Его значение заключается в возможности своевременного выявления нарушений и принятия мер прокурорского реагирования, направленных на их устранение, включая внесение представлений, принесение протестов, а также возбуждение дел об административных правонарушениях. Вместе с тем в ходе исследования установлено, что эффективность надзорной деятельности во многом зависит от добросовестности исполнения требований прокурора со стороны органов и должностных лиц. Кроме того, проблемным вопросом является недостаточная унифицированность нормативного регулирования, что приводит к различиям в правоприменительной практике в субъектах Российской Федерации. В связи с этим нужно продолжать дальнейшее совершенствование механизма прокурорского надзора, в том числе путём разработки единых подходов к прокурорскому реагированию в сфере социальных прав, усиления ответственности за неисполнение законных требований прокурора и формирования системной статистики, отражающей результаты надзорной деятельности.

## **2.2. Работа прокурора с обращениями граждан.**

Одним из ключевых источников информации о нарушениях прав граждан являются обращения граждан. Прокуроры получают из обращений граждан, организаций, должностных лиц, в том числе органов местного самоуправления, органов исполнительной власти, сообщений средств массовой информации. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ: гражданам гарантировано право на личное обращение, а также на направление индивидуальных и коллективных обращений, включая обращения от объединений граждан и юридических лиц в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также иные организации, наделённые публичными полномочиями, и к их должностным лицам. Следовательно, при нарушении социальных прав гражданин вправе обратиться в прокуратуру по месту своего жительства. В случае подтверждения факта нарушения прокурором принимаются меры прокурорского реагирования, включая, при необходимости, обращение в суд с целью восстановления нарушенных прав [8].

Суворов А.А. отмечает, что защита социальных прав гражданами реализуется через обращения и определяет обращение, как направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина [23, С.4]. Обращения граждан являются одним из основных источников информации о нарушениях социальных прав и основным каналом взаимодействия прокуратуры с населением. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» каждому гражданину гарантировано право обращаться в органы прокуратуры с заявлениями, жалобами и иными сообщениями о нарушении его прав и свобод. В свою очередь, приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 рассмотрение обращений граждан в органы прокуратуры включают в себя: проверку доводов заявителя, истребование необходимых документов, взаимодействие с органами социальной защиты и иными уполномоченными структурами [6]. В случае подтверждения факта нарушения прокурор принимает меры реагирования, направленные на восстановление нарушенных прав. Все выше перечисленные действия должны рассматриваться прокуратурой в течение 30 дней. Если обращение не требует дополнительного изучения и проверки срок сокращается до 15 дней. Однако для отдельных категорий обращений установлены льготные сроки. Например, обращения ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто

и других мест принудительного содержания рассматриваются в течение 15 дней, а если не требуют дополнительной проверки, то в течение 7 дней [24, С. 24].

В сфере социальных обращений граждан, часто поднимаются вопросы, связанные с назначением и выплатами пенсий и пособий, предоставление мер социальной поддержки, реализация трудовых и жилищных прав, а также доступность медицинской помощи. Значительная часть таких обращений поступает от пенсионеров, инвалидов, малоимущих и иных социально уязвимых категорий населения. Так, в 2024 году прокуроры провели 64,4 тыс. проверок по нарушениям пенсионного законодательства и вопросам охраны прав инвалидов и престарелых. Чаще всего люди из этих категорий обращались за защитой прав на пенсионное обеспечение, получение лекарств и технических средств реабилитации [26]. Аналогичный случай произошел в Воронежской области: Центром защиты прав граждан была оказана правовая помощь жителю г. Перми Ю. А. Полудницыну, в результате которой он реализовал право на досрочное пенсионное обеспечение и получил компенсацию от Социального фонда Российской Федерации в размере около 400 000 рублей. Ранее Социальным фондом из страхового стажа заявителя было необоснованно исключено почти десять лет трудовой деятельности, что повлекло отказ в назначении досрочной пенсии. В связи с этим правозащитниками было инициировано обращение в органы прокуратуры. Прокуратура, действуя в защиту прав заявителя, обратилась в суд, по результатам рассмотрения которого Социальный фонд засчитал ранее неучтенный страховой стаж и назначил Ю. Полудницыну досрочную пенсию [21, С.4]. Вместе с тем, в Бокситогорском районе за последние 11 месяцев 2025 года в городскую прокуратуру поступило 917 обращений, что на 32% больше, чем в 2024 году. Из них 750 обращений рассмотрено по социально незащищенным категориям населения, заявлений, содержащих критические замечания к работе органов власти [20, С. 3].

Представленные данные за 2023 год в Ленинградской области (см. табл. 1) показывают, что основным источником по выявлению правонарушений являются граждане. Это показывает высокий уровень доверия населения к органам прокуратуры, но также свидетельствуют о её реактивной работе. Данную проблему необходимо свести к минимуму, усилив надзорную деятельность прокуратуры РФ.

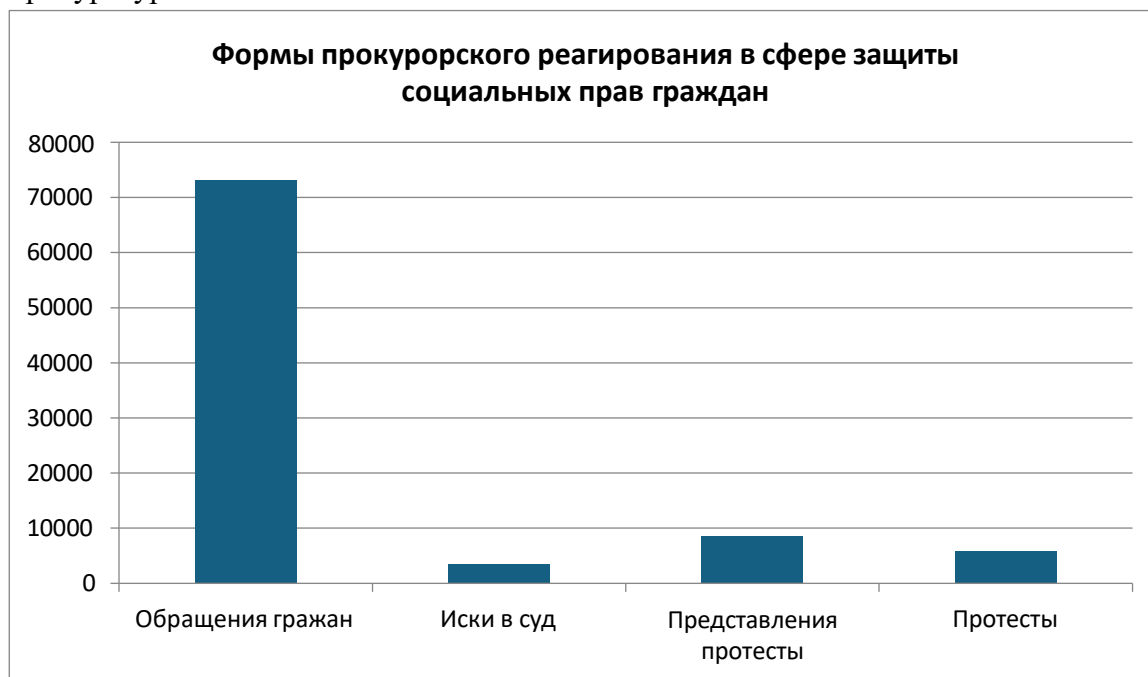


Таблица 1. По данным Генеральной прокуратуры РФ

В процессе анализа информации об обращениях граждан, жалобах и статистических данных, которые позволили бы оценить регулярность и характер основных нарушений социальных прав, несмотря на достаточно серьезный объем, носят разрозненные и фрагментарные сведения. Граждане обращаются в прокуратуру только после того, как не могут решить свой вопрос в рамках административного обжалования. Это существенно осложнило поиск информации и затруднило дать объективную оценку деятельности органов прокуратуры в сфере защиты социальных прав.

Можно отметить, что анализ обращений граждан является основным источником информации о нарушениях социальных прав, однако это не обеспечивает их автоматического восстановления. Даже при подтверждении факта нарушения, восстановление прав зачастую требует выбора различных алгоритмов в виде дополнительных надзорных мер, при устранении нарушения в порядке административного рассмотрения либо обращения в суд, что увеличивает сроки защиты социальных прав. Таким образом, работа с обращениями граждан представляет собой важный характер, однако они не могут рассматриваться в качестве основного механизма защиты социальных прав, поскольку носят индивидуальный и реактивный характер. Эффективная защита социальных прав требует сочетания обращений граждан с активной надзорной деятельностью прокуратуры.

### **2.3. Участие прокурора в гражданско-судебном способе защиты.**

Правовое участие прокурора в гражданском судопроизводстве в Российской Федерации основано на положениях процессуального и федерального законодательства, которые определяют случаи и порядок вмешательства органов прокуратуры в защиту прав граждан, интересов неопределённого круга лиц и публичных интересов. Согласно ст.34 ГПК РФ прокурор входит в число лиц, участвующих в деле, вместе со сторонами, третьими лицами, заявителями, заинтересованными лицами и иными лицами, указанными в данной правовой норме. Прокурор действует «в целях осуществления возложенных на него полномочий» [25,С.4]. Поэтому прокурору, участвующему в рассмотрении гражданского дела, необходимо обеспечивать верховенство закона, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства. В отличие от надзорной деятельности и реагирования на обращения граждан, судебная форма защиты обладает обязательной силой исполнения и обеспечивает реализацию прав с применением мер принудительного исполнения через судебные органы.

В соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокуратура вправе обращаться в суд в случаях [3]:

1. Если нарушены права и свободы значительного числа граждан (Значительное число граждан — это всегда индивидуально определенная группа лиц, каждое лицо должно быть указано в заявлении и в решении, каждое из них извещается о времени и месте судебного заседания и участвует в нем в качестве истца).

2. Если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. (Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несёт все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов).

3. Если прокурор дает заключение по делу, исходя из следующих полномочий:  
— установление и исследование фактических обстоятельств дела;  
— юридическое обоснование фактических обстоятельств дела;

- формирование обоснованной позиции, как по существу дела, так и по отдельным вопросам, возникшим в ходе судебного разбирательства;
- уведомление суда о своей позиции, входящей в основу заключения по делу.

Вышеизложенные полномочия преследуют главную цель: оказать содействие суду при осуществлении правосудия. Эти формы обеспечивают своевременную и полноценную судебную защиту прав граждан, интересов неопределённого круга лиц и публичных интересов государства.

Но в научной литературе высказываются различные мнения юристов об обоснованности данной формы участия. Так ученые-правоведы Новикова А. В. и Слабкая Д. Н. считают, что данная форма «... является не защитой прав граждан и организаций, а косвенным воздействием на суд, что недопустимо в соответствии с принципом независимости суда» [19, С. 234].

Дополнительные правовые основания для участия прокурора в гражданском процессе содержатся в ведомственных нормативных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которые конкретизируют порядок участия прокуратуры в судебной защите прав и интересов граждан, включая возможности подачи апелляционных, кассационных и надзорных представлений на судебные акты, а также участия в рассмотрении дел, имеющих особое значение для защиты прав и интересов граждан и неопределённого круга лиц.

Например, в Приказах Генпрокуратуры России от 10 июля 2017 г. №475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» и от 11 января 2021 г. №2 (с изменениями от 19 октября 2022 г.) прописаны обязанности прокуроров, участвующих в гражданском процессе, а также задачи, которые они должны решать. Один пример из практики: прокурор обратился в суд с иском в защиту неопределённого круга лиц к организации, эксплуатирующей здание с нарушениями требований пожарной безопасности. В исковом заявлении прокурор требовал запретить эксплуатацию здания до устранения нарушений и получения разрешения на ввод в эксплуатацию, а также обязать ответчика устранить выявленные нарушения [16, С. 41].

Правовая практика по первой форме прокурорского реагирования, демонстрирует применение прокурором полномочий по ведомственным актам. Согласно Приказу № 475, прокуроры обязаны участвовать в делах по своим искам в защиту неопределённого круга лиц, РФ, субъектов РФ и муниципалитетов. Здесь прокурор действовал в интересах общественной безопасности и здоровья граждан. Таким образом гражданско-судебный способ защиты, реализуемый прокурором, связан не только с формальными процессуальными механизмами, но и с реализацией социальных прав, закреплённых в Конституции РФ через конкретные способы восстановления нарушенных благ. (Статья 72 КРФ «обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности»). Это закрепляет обязанность государства обеспечивать общественную безопасность). Следовательно, участие прокурора в гражданско-судебной защите граждан реализует конституционные гарантии социальных прав, обеспечивая доступ к правосудию и восстановление нарушенных прав. Практическая реализация этих норм подтверждает важность судебного механизма в защите социальных прав.

Однако по нашему мнению при наличии прямого и доказуемого нарушения закона прокурору нужно дать возможность использовать внесудебные меры по устранению правонарушения, используя ведомственные нормативные акты и федеральное законодательство, что позволит оперативно пресекать правонарушения и восстанавливать нарушенные социальные права граждан. В таких случаях прокурор фактически реализует функцию непосредственного обеспечения законности, что соответствует конституционной обязанности государства по обеспечению правопорядка и общественной безопасности (ст. 72 Конституции РФ). Судебная

защита могла бы выступать как последний этап, а не единственный механизм восстановления нарушенных прав, применяемый в ситуациях, когда внесудебное прокурорское реагирование оказывается недостаточным либо неисполненным.

Вторая и не менее значимая форма участия прокурора — это вступление в гражданский процесс в целях дачи заключения, предусмотренное частью 3 ст. 45 ГПК РФ. В этой роли прокурор не является стороной по делу, но участвует в судебном разбирательстве для реализации функции охраны законности и содействия суду при вынесении законного и обоснованного решения. Эта форма обеспечивает законность в суде и укрепляет правовой порядок. На практике прокурорское заключение используется судами для оценки соблюдения норм материального и процессуального права, особенно в делах, затрагивающих вопросы социальной защиты.

Например, дело о выселении из жилого помещения: В декабре 2025 года Солнцевская межрайонная прокуратура г. Москвы участвовала в рассмотрении дела о выселении матери несовершеннолетнего, лишённой родительских прав. Ранее родители ребёнка были лишены родительских прав. На момент обращения в суд несовершеннолетний и его мать проживали в одном жилом помещении. Суд установил, что совместное проживание ребёнка с матерью, лишённой родительских прав, нарушает его права и законные интересы. Согласно статье 91 Жилищного кодекса РФ, такое совместное проживание признано судом невозможным. Прокурор, изучив материалы дела и выслушав стороны, дал заключение о выселении матери из жилого помещения. Суд согласился с позицией прокурора и удовлетворил требования истца [22, С. 3].

Представление прокурором заключения по делу, реализует функции защиты общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Мнение прокурора — это важная деталь для разрешения дела. Основной целью такого заключения является предоставление суду обоснованного мнения о том, как разрешить спор между истцом и ответчиком. Так, в определении Конституционного Суда РФ от 30 октября 2025 года №2839-О подчёркивается, что прокурор в делах о банкротстве может вступать в процесс, если это затрагивает социально значимые права граждан или приводит к серьёзным нарушениям принципа законности. В таких случаях прокурор выступает не как сторона, стремящаяся к имущественному результату, а как представитель государства, обеспечивающий баланс интересов и законность экономических процессов. Таким образом, положения о роли прокурора в гражданском судопроизводстве укрепляются как законодательством, так и судебной практикой [11].

Таким образом участие прокурора в гражданских делах осуществляется как по инициативе самого прокурора, так и по инициативе суда, в соответствии с задачей соблюдения законодательства при рассмотрении дел. Рассмотренное дело свидетельствует о согласованности позиций суда и прокурора при защите прав и законных интересов несовершеннолетнего. Участие прокурора в форме дачи заключения не носило конфликтного характера и было направлено на обеспечение баланса публичных и частных интересов. В подобных категориях дел данная форма участия прокурора демонстрирует свою эффективность и не выявляет существенных недостатков, поскольку реализуется при наличии правовой определённости, доказанности обстоятельств и поддержки со стороны суда.

Анализ форм участия прокурора в гражданском процессе демонстрирует, что хотя законодатель закрепляет чёткие механизмы вмешательства, их практическая реализация сталкивается с рядом проблем, которые требуют дальнейшего совершенствования. В частности, практика показывает, что:

1. участие прокурора в рядах дел о защите социальных прав осуществляется не всегда системно;

2. нет стабильной статистики о результатах прокурорских исков и заключений в исследуемой сфере;

3. правоприменительная практика региональных прокуратур может отличаться, что свидетельствует о необходимости унификации подходов.

Хотелось бы отметить в заключении, что институт прокуратуры был и остается важнейшим инструментом обеспечения законности и защиты прав и свобод граждан нашей страны, вместе с тем, учитывая социальную направленность нашего государства исследование в сфере обеспечения социальных прав граждан конечно же необходимы. Происходящие изменения в нашей стране требуют более своевременных и качественных решений проблемных вопросов. Так в ходе последней прямой линии с президентом России Владимиром Путиным поступило более 3 млн обращений. Лидером по числу вопросов стала социальная сфера — ей было посвящено 18,94% обращений. При этом самой массовой темой стал уровень жизни пенсионеров [28]. Вместе с тем, механизм прокурорского реагирования, может стать именно тем координатором, который поможет решить возникающие социальные вопросы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью настоящей исследовательской работы являлось исследование роли прокуратуры Российской Федерации как гаранта социальных прав граждан, а также анализ правовых и организационных механизмов участия прокурора в их защите. Для достижения поставленной цели в ходе исследования были сформулированы и решены следующие задачи: рассмотрение исторических предпосылок формирования социальных функций прокуратуры, анализ нормативно-правовых основ защиты социальных прав, а также изучение современных форм и методов прокурорского реагирования в данной сфере.

В результате проведённого исследования установлено, что социальная направленность деятельности прокуратуры имеет исторически обусловленный характер и прослеживается на различных этапах развития российского государства. Анализ положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства показал, что социальные права граждан занимают важное место в системе конституционных гарантий, а прокуратура наделена широкими полномочиями по надзору за соблюдением этих прав. При этом выявлено, что защита социальных прав осуществляется в рамках общего прокурорского надзора и не выделена в самостоятельное направление, что оказывает влияние на единообразие правоприменительной практики.

Во второй главе работы было установлено, что основными формой участия прокурора в защите социальных прав являются надзорная деятельность, а также такие направления деятельности, как работа с обращениями граждан и участие в гражданском судопроизводстве. На основе анализа правоприменительной практики сделан вывод о том, что наиболее эффективным способом восстановления нарушенных социальных прав является судебная форма защиты при активном участии прокурора.

Полученные в ходе исследования результаты в целом соответствуют поставленной цели исследовательской работы и позволяют сделать вывод о её достижении. Все поставленные задачи были выполнены: раскрыта сущность социальных прав как объекта прокурорского надзора, проанализированы правовые основы деятельности прокуратуры и выявлены основные проблемы реализации её полномочий в рассматриваемой сфере. Таким образом, цель исследования достигнута в полном объёме.

Практическая значимость работы заключается в том, что содержащиеся в ней выводы и обобщения могут быть использованы в качестве дополнительного материала при изучении дисциплин «Конституционное право Российской Федерации» и «Прокурорский надзор», а также при подготовке рефератов, докладов и научно-исследовательских работ по вопросам защиты социальных прав граждан. Материалы исследования также могут представлять интерес для анализа практики прокурорской деятельности.

В завершение следует отметить, что проведённое исследование не исчерпывает всех аспектов рассматриваемой проблемы. Перспективными направлениями дальнейшего изучения могут стать анализ эффективности отдельных форм прокурорского реагирования в сфере социальных прав, разработка предложений по унификации практики прокурорского надзора в субъектах Российской Федерации, а также исследование взаимодействия прокуратуры с иными органами государственной власти в целях обеспечения социальной защиты граждан.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 06.10.2022) // СПС «Гарант».
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.11.2025) // СПС «Гарант».
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 15.12.2025, с изм. от 22.12.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2026) // СПС «Гарант».
4. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.09.2024) // СПС «Гарант».
5. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 02.09.2024) // СПС «Гарант».
6. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 03.07.2025) // СПС «Гарант».
7. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов: Приказ Генпрокуратуры России от 23.01.2018 № 24 (ред. от 05.05.2023) // СПС «Гарант».
8. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 // СПС «Гарант».
9. Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан: Приказ Генпрокуратуры России от 05.02.2024 № 98 // СПС «Гарант».
10. О внесении изменений в указание Генерального прокурора Российской Федерации от 11.03.2022 № 140/20: Приказ Генпрокуратуры России от 30.10.2025 № 747 // СПС «Гарант».
11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2025 № 2839-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ (дата обращения: 10.01.2026)
12. Афтахова, А. В. Право социального обеспечения : учебник для среднего профессионального образования / А. В. Афтахова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2026. — 474 с. — (Профессиональное образование). — ISBN 978-5-534-18163-0. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 72 — URL: <https://urait.ru/bcode/584830/p.72> (дата обращения: 04.02.2026).
13. Григорьев, И. В. Право социального обеспечения : учебник для среднего профессионального образования / И. В. Григорьев, В. Ш. Шайхатдинов. — 11-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2026. — 401 с. — (Профессиональное образование). — ISBN 978-5-534-21793-3. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 5 — URL: <https://urait.ru/bcode/583695/p.5> (дата обращения: 04.02.2026).
14. Ерёмин А. В. История отечественной прокуратуры : учеб. пособие для вузов. — СПб. : Znanium, 2023. — С. 5, 26, 96–101, 123.
15. Колыхалов Д. В. История российской прокуратуры : учеб. пособие для вузов. — СПб. : Znanium, 2023. — С. 31, 40, 83, 89.

16. Корешникова Н. Р. К вопросу об участии прокурора в рассмотрении гражданских дел судами в интересах неопределённого круга лиц // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. — 2019. — № 6. — С. 37 - 45.
17. Крылова, З. М. Приказ Генеральной прокуратуры РФ 2008 г. о разграничении компетенции прокуроров / З. М. Крылова. — Текст : электронный // *Документ в современном обществе: коммуникативные модели и технологии : материалы XVI Всероссийской студенческой научно-практической конференции / Урал. федер. ун-т им. Б. Н. Ельцина, Рос. гос. проф.-пед. ун-т. — Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2023. — С. 156–159.*
18. Нарушение требований прокурора при устранении нарушений в сфере закупок: случай из практики Печенгского района (2025) / Прокуратура Мурманской области // *Сборник примеров прокурорского реагирования*. — Мурманск : Изд-во прокуратуры МО, 2025. — С. 45–47.
19. Новиков А. В., Слабкая Д. Н. Актуальные проблемы участия прокурора в гражданском процессе // *Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы*. — 2023. — № 4. — С. 234.
20. Прокуратура Бокситогорского района. Анализ практики рассмотрения обращений граждан в 2025 году. — Бокситогорск, 2025 — С. 3.
21. Прокуратура Приволжского района. Защита прокурором социальных прав граждан // *Официальные материалы прокуратуры Приволжского района*. — 2025. — С.4.
22. Солнцевская межрайонная прокуратура г. Москвы. Участие прокурора в гражданском деле о выселении матери, лишённой родительских прав // *Официальный сайт муниципального округа Солнцево*. — М., 2025 — С. 3.
23. Суворов А. А. Социальные права. — М. : Суворов Лигал, 2024. — С.4.
24. Турыгин Д. Л. Судебная реформа 1864 г. и её влияние на развитие современной судебной власти // *Молодой учёный*. — 2017. — № 73.
25. Царева Е. Д. Прокурор в гражданском процессе: формы участия и правовое положение // *Юридическая наука*. — 2021. — № 6. — С. 292.
26. Низкие пенсии и банковский обман. Типовые нарушения прав граждан в 2024 году // *Дзен*. — Дата публикации: 15.12.2024. — URL: <https://dzen.ru/a/Z18DmsmsCDEbtibn?ysclid=mljwn5hsn056702958> (дата обращения: 23.12.2025).
27. Прокуратура Воронежской области. Прокурорами принимаются меры к защите социальных прав граждан // *Официальный сайт Прокуратуры Воронежской области*. — Дата публикации: 29.07.2024. — URL: [https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc\\_36/](https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_36/) (дата обращения: 09.11.2025).
28. Прямая линия — 2025: соцсфера и пенсии возглавили топ обращений россиян к президенту — Дата публикации: 23.12.2025. — URL: [https://dzen.ru/a/aUqR\\_uj8yzbxsLR1?ysclid=mlju60p6j783820699](https://dzen.ru/a/aUqR_uj8yzbxsLR1?ysclid=mlju60p6j783820699) (дата обращения: 13.01.2026).