

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Руководитель ООП
доктор юридических наук, профессор

_____ В.А. Уткин
подпись
« _____ » _____ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

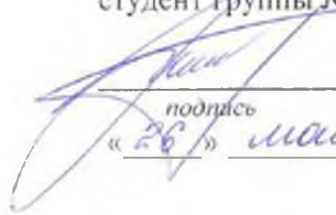
по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция
направленность (профиль) «Российская уголовная юстиция»

Белянкова Анастасия Александровна

Руководитель ВКР
кандидат юридических наук, доцент

 О.В. Воронин
подпись
« _____ » **28 мая** _____ 2021 г.

Автор работы
студент группы № 061983

 А.А. Белянкова
подпись
« **26** » **мая** _____ 2021 г.

Аннотация
магистерской диссертации
на тему: «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции»

Во введении магистерской диссертации отражается актуальность избранной темы исследования, устанавливаются цели и задачи исследования, обозначается предмет, объект и методы исследования, определяется теоретическая и практическая основа исследуемой темы, ее научная новизна.

В первой главе «Сущность прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции» рассматривается система и структура органов административной юрисдикции и административной юстиции в современной России, раскрывается понятие, значение и специфика прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции, определяется предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции на основе анализа научно-исследовательской литературы, российского и зарубежного уголовного, уголовно-исполнительного и иного законодательства, практики деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Во второй главе «Содержание прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции» дается характеристика полномочий прокуроров, проводится анализ актов прокурорского реагирования, рассматривается система административного преследования органами и учреждениями прокуратуры, а также выявляются особенности организации прокурорского надзора и административного преследования органами и учреждениями прокуратуры.

В третьей главе «Перспективы совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции» анализируются и освещаются актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции, а также предлагаются рекомендации по основным направлениям совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции.

В заключение магистерской диссертации формулируются основные выводы исследования, определяется соответствие достигнутых результатов поставленным целям и задачам.

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

ЗАДАНИЕ
по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Белянковой Анастасии Александровне,
профиль подготовки «Российская уголовная юстиция»

Тема выпускной (квалификационной) работы: «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции»

Утверждена _____ г.

Руководитель работы: Воронин Олег Викторович, кандидат юридических наук, доцент

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1) Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы
с «20» октября 2019 г. по «30» октября 2019 г.
- 2) Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «01» ноября 2019 г. по «31» апреля 2021 г.
- 3) Сбор и анализ практического материала
с «01» февраля 2021 г. по «31» апреля 2021 г.
- 4) Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы
с «01» февраля 2021 г. по «20» февраля 2021 г.
- 5) Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы
с «01» февраля 2021 г. по «31» апреля 2021 г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель _____

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению _____

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 Сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.....	11
1.1 Система и структура органов административной юрисдикции и административной юстиции в современной России	11
1.2 Понятие, значение и специфика прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции	19
1.3 Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции	27
2 Содержание прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.....	36
2.1 Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции	36
2.1.1 Полномочия прокуроров, направленные на выявление нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции.....	36
2.1.2 Полномочия прокуроров, направленные на устранение нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции.....	39
2.2 Акты прокурорского реагирования.....	46
2.2.1 Постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении	46
2.2.2 Представление об устранении нарушений законов	47
2.2.3 Протест на постановление по делу об административном правонарушении.....	49
2.2.4 Предостережение о недопустимости нарушения закона.....	52
2.3 Взаимодействие прокуроров с другими органами в процессе осуществления надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции	52
2.4 Организация прокурорского надзора и административного преследования органами и учреждениями прокуратуры	60
3 Перспективы совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции	67
3.1 Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции	67

3.2 Основные направления совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции.....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	81
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	84
ПРИЛОЖЕНИЕ А	89

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Институт административной ответственности играет особую роль в решении актуальной задачи государства – укреплении законности в Российской Федерации и, в частности, уважения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Кроме того, в рамках государственной политики гуманизации уголовных санкций, декриминализации отдельных видов правонарушений, содержащихся в Уголовном кодексе Российской Федерации, характеризующихся низкой степенью общественной опасности, возрастают роль и значение института административной ответственности.

В условиях рыночных реформ, проводимых в стране, и становления правового государства при низкой правовой грамотности граждан, государственных служащих, административные факторы, в частности, система административных и правовых мер по укреплению верховенства закона, профилактика административных правонарушений будет преобладать еще долгое время. Это означает, что роль административных судебных органов в борьбе с этими преступлениями также возрастет. Административная реформа исполнительной власти будет содействовать этому.

Каждый день в России обнаруживаются десятки миллионов административных правонарушений. В.В. Устинов, являясь на тот момент Генеральным прокурором РФ, в своем докладе Федеральному Собранию и Президенту РФ заявил: «В сфере административной юстиции много административных правонарушений. Более 75 миллионов граждан (фактически каждый второй житель) подверглись административным санкциям»¹.

Из вышесказанного следует, что при обеспечении законности в деятельности органов административной юрисдикции не все безопасно и эти органы должны проверяться прокуратурой. Нельзя бороться с административными преступлениями, нарушая закон.

В то же время прокурорский надзор за исполнением нормативных актов органами административного управления далек от требований, недостатки допускаются на всех этапах надзорного процесса, и поэтому его следует совершенствовать в использовании имеющихся резервов. Улучшение надзора за прокурорами в рассматриваемой сфере, повышение их эффективности, своевременное выявление и устранение противоправных действий и других нарушений законодательства, совершаемых органами административной юрисдикции, поможет укрепить верховенство закона в их деятельности, что благоприятно повлияет на

¹ Доклад Генерального прокурора В.В. Устинова на расширенном заседании коллегии генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: https://rskline.ru/monitoring_smi/2005/01/24/doklad_general_nogo_prokurora_v_v_ustinova_na_rasshirennom_zasedanii_kollegii_general_noj_prokuratury_rossijskoj_federacii/ (дата обращения: 28.01.2021).

соблюдение прав и свобод граждан и повышение авторитета этих органов и, в конце концов, приведет к снижению количества административных правонарушений. По этой причине очень нужны теоретические разработки, научно обоснованные рекомендации, направленные на совершенствование этого важного в современных условиях направления деятельности прокуратуры.

Основываясь на этом, данная тема курсовой работы является весьма актуальной. Несомненно, практика покажет жизнеспособность и адаптируемость нового регулятора общественных отношений к реальным условиям, хотя еще до вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и на начальном этапе в его применении выявлялись значительные проблемы в его применении из-за встречающихся там пробелов, что привело к внесению многочисленных изменений и дополнений в него.

В современных условиях большую роль играет законодательство, устанавливающее ответственность за административные правонарушения. Учитывая стремление России приблизиться к верховенству закона и очевидное снижение правосознания граждан за последнее десятилетие, совокупность полностью реализованных правовых институтов административного деликтного права должна рассматриваться как такая превентивная мера для предотвращения совершения более серьезных правонарушений в будущем. Не случайно в ст. 1.2 КоАП РФ в числе задач законодательства об административных правонарушениях также названа его профилактика.

В настоящее время не утихают споры руководителей исполнительных органов, юристов и отдельных законодателей о потребности урезания правовых средств надзора за исполнением законов и последующей упразднение надзорной функции прокуратуры. При таких обстоятельствах введение статьи 24.6 в КоАП РФ по уголовному надзору за соблюдением Конституции РФ и соблюдением законодательства об административных правонарушениях лишний раз доказывает преждевременность этой проблемы об изменении роли и места прокурора, которые имеют для него жизненно важное значение, для осуществления надзорных функций, которые в целом направлены на защиту прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц.

Во время надзора за исполнением нового КоАП РФ прокуратура сталкивается с некоторыми трудностями в понимании и реализации некоторых его положений, что, в целом, понятно, учитывая, что новый законодательный акт вступил в силу на короткое время, и надзор за его реализацией все еще формируется. Наука призвана помочь в этом прокуратуре. В данной курсовой работе исследуется ряд вопросов, так или иначе направленных на улучшение надзора со стороны прокурора за исполнением законов административными

юрисдикциями и, в частности, на преодоление трудностей, с которыми сталкиваются прокуроры. При этом основной упор делается на недопущение принятия этими органами незаконных решений, то есть судебных исков, поскольку именно в этом случае чаще всего нарушаются права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц.

Степень разработанности проблемы. Проблемы прокурорского надзора, в том числе связанные с его совершенствованием получили широкое освещение в научной литературе, как в советский период, так и в настоящее время.

Во время подготовки использовались научные труды в области криминологии, прокурорского надзора таких авторов как: Е. Н. Асташкина, А.Д. Бойков, И.С. Викторов, Ю.Е. Винокуров, О.В. Воронин, Т.А. Диканова, А.И. Долгова, С.А. Емельянов, Б.В. Коробейников, В.И. Рохлина и других.

Среди источников, освещающих проблемы административной юрисдикции, необходимо выделить работы В.С. Балакшина, Н.И. Безрукавой, А.Б. Зеленцова, А. В. Мартынова, М.Л. Масленникова, В.И. Радченко, А.П. Стуканова, М.Ю. Тихомирова и других. В разные годы учеными и практиками было подготовлено относительно много учебных и методических пособий, методических рекомендаций, касающихся прокурорского надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях. Но в настоящее время недостаточно исследованы вопросы, направленные на преодоление тех трудностей, с которыми сталкиваются прокуроры, и улучшение прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Цель настоящей магистерской диссертации заключается в том, чтобы на основе теоретических положений, анализа нормативных правовых актов рассмотреть правовой статус органов административной юрисдикции, как субъекта прокурорского надзора; раскрыть сущность прокурорского надзора за исполнением законов этими органами, показать пути его совершенствования.

Задачи магистерской диссертации:

- Описать систему и структуру органов административной юрисдикции и административной юстиции в современной России;
- Раскрыть понятие, значение и специфику прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции;
- Установить предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции;

- Раскрыть полномочия прокуроров;
- Провести анализ актов прокурорского реагирования;
- Описать систему административного преследования органами и учреждениями прокуратуры;
- Выявить особенности организации прокурорского надзора и административного преследования органами и учреждениями прокуратуры;
- Проанализировать актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции;
- Дать рекомендации по основным направлениям совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции.

Предмет исследования составляют проблемы, связанные с обеспечением эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции на всех его стадиях, с определением основных направлений его совершенствования.

Объект исследования составляют правоотношения, возникающие в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Методологической базой исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: системно-структурный, сравнительно-правовой, технико-юридический и другие, широко применяемые в гуманитарных науках.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации; законодательство, регулирующее организацию и деятельность Российской прокуратуры, и, в первую очередь Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре); законодательство об административной ответственности, в особенности КоАП РФ, а также другие законодательные и подзаконные акты, направленные на укрепление законности и правопорядка в стране, в том числе на предупреждение административных правонарушений, обеспечение прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические отчеты, обзоры и аналитические справки органов прокуратуры, другие материалы, отражающие практическую

деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Научная новизна магистерской диссертации состоит в том, что в данной работе решены теоретические вопросы, связанные с совершенствованием данного направления прокурорского надзора, повышением его эффективности, взаимодействием органов прокуратуры с органами административной юрисдикции по предупреждению административных правонарушений, устранению причин и условий, им способствующих.

Результатом этого являются теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию как самого прокурорского надзора в указанной области, так и действующего законодательства, регулирующего вопросы административно-юрисдикционной деятельности различных органов.

Теоретическое значение результатов проведенного исследования состоит в том, что диссертация представляет собой комплексное исследование как теоретических, так и практических проблем совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, как способа обеспечения законности в их деятельности, что в какой-то мере восполняет имеющиеся пробелы в теории прокурорского надзора и административного права.

Практическое значение результатов проведенного исследования состоит в том, что оно позволило выработать ряд рекомендаций, направленных на совершенствование практики прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой области (по вопросам организации работы, проведения проверок, реагирования прокуроров на выявленные правонарушения и т.д.). Эти рекомендации помогут прокурорам более четко, на научной основе организовывать и осуществлять надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Структура магистерской диссертации включает введение, три главы, заключение, список использованных источников и литературы.

1 Сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции

1.1 Система и структура органов административной юрисдикции и административной юстиции в современной России

Как уже сложилось в юридической науке толкование «административной юстиции» рассматривается применительно к отправлению правосудия судом в форме судебного контроля за деятельностью государственных органов². Однако на противоречие понятия «административная юстиция» по отношению к деятельности судебной системы указывалось большим количеством авторов³.

Термин «административная юстиция» означает «справедливое управление». В соответствии с чем институт административной юстиции необходимо понимать довольно масштабно, то есть как процедуру осуществления государственного управления, отличную по своей материально-правовой природе от частных правоотношений, которая охватывает все сферы государственной деятельности, направленной на регулирование социальных процессов в стране, с целью создания справедливого правительства в государстве⁴.

Сфера административной юстиции захватывает все типы публично-правовых отношений, которые развиваются в отношении управления, как путем решения проблем, важных для государства и отдельных социальных групп, так и путем разрешения споров индивидуального публичного права, затрагивающих субъективные публичные права личности. заинтересованные предметы. в сфере государственного управления. Административная юстиция охватывает как деятельность судебной системы, отправление правосудия посредством административных процедур, так и все формы деятельности руководящих органов, осуществляющих государственное управление посредством административных процедур⁵.

К формам деятельности государственных органов в области управления можно отнести:

– издание нормативно-правовых актов, которые будут устанавливать определенные правила поведения для неопределенного круга лиц, вовлеченных в сферу государственного управления, обязательные для исполнения.

² Кузнецова К.А., Султанов А.А. Институт административной юстиции в современной науке административного права // Экономика и социум. 2014. №2-5 (11). С.97-99.

³ Рагозина С.А. Административная юстиция в России: проблемы становления и развития // Право и образование. 2014. №4. С.132-139.

⁴ Старостин С.А. Административная юстиция в России: проблемы совершенствования // Вестник Омской юридической академии. 2013. №2 (21). С.19-22.

⁵ Старилов Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Административная юстиция / Под ред. Л.Б. Хван. М., 2011. С.69.

Нормативно-правовой акт употребляется в качестве административного средства в тех случаях, когда государственные органы при олицетворении в жизни формальных законов обязаны в силу своих полномочий единообразно регламентировать не только единичные правоотношения, но и решать высокое количество сходных дел, не поддающихся точному предписанию.

– издание акта индивидуального характера устанавливает меру воздействия, которая применяется органом управления в сфере публичного права для урегулирования определённой ситуации.

К таким актам можно отнести каждое распоряжение, решение или другое властное воздействие органа публичного управления, обращенное на урегулирование единственного случая, которое имеет правовые следствия, акты могут быть выражены в форме: требования, решения, постановления, предписания, письма, т.е. документы, направленные на определённые правоотношения, располагать индивидуально-распорядительным воздействием на общественные отношения.

– фактические действия органов государственной власти.

Это меры, которые направлены на достижение фактического результата⁶.

Из этого следует, что при реализации действий орган государственной власти обязан соблюдать установленные законом требования к порядку их совершения, а точнее:

- должен быть первоначальными от полномочий органа государственной власти
- отвечать действующему закону, то есть должен быть правомерными;
- должен не нарушать субъективные права иных лиц;
- рассмотрение индивидуальных жалоб (то есть досудебный порядок урегулирования споров) граждан и организаций на действия (бездействия) органов управления с вынесением обязывающего решения.

Такой вид деятельности в России не имеет единого правового регулирования, то есть единой правовой базы, несмотря на то, что юридические науки многократно высказывали мнение о нужде в систематизации и унификации норм, регулирующих правила апелляционного производства для всех органов власти. Как правило, руководящий орган исполняет этот вид деятельности на основании самостоятельно разработанных Административных регламентов⁷.

Выше приведенные формы государственного управления могут применяться в виде:

⁶ Ардашева Д.Ю. Административная юстиция России: перспективы развития // Роль права в формировании общества в Российской Федерации. Самара, 2012. С.15.

⁷ Серков П.П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. № 12. С. 5-8.

– прямого управления, органами государственной власти федерального уровня, субъекта РФ или местного самоуправления;

– опосредованного управления организациями, которым переданы функции в определенной сфере государственного управления (корпорации, фонды)⁸.

Во время исполнения названных форм государственного управления органы, наделенные соответствующими полномочиями, постоянно принимают определенные меры, что будет важным отличием от законодательной деятельности.

Следовательно, административные процедуры можно рассматривать как вид деятельности государственного органа, выражающий интересы государства и общества, регулируемый процессуальными нормами, решающий вопросы, важные для государства, социальных групп, а также отдельных субъектов (граждан и организации).

Поскольку управляющие органы не застрахованы от ошибочных решений при осуществлении властных полномочий, законодательством предусмотрено несколько видов такого контроля:

- внутренний контроль, осуществляемый руководством управляющего органа;
- внешний контроль, осуществляемый вышестоящим ведомственным органом или должностным лицом на основании жалобы субъекта, в отношении которого принято решение;
- судебный контроль, осуществляемый судебным органом, на основании заявления (административного иска) субъекта⁹.

Судебный контроль за деятельностью органов государственного управления и возможность обращения за судебной защитой в случае нарушения субъективных публичных прав лица, вовлеченного в публично-правовую сферу, вытекает из конституционного права на обжалование действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, установленного ч.2 ст.46 Конституции РФ¹⁰. Именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется

⁸ Зеленцов А.Б. Правовое государство, «правовая» публичная администрация и административная юстиция // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом. М.: Российский университет дружбы народов, 2014. С.4.

⁹ Габбасов А.Б. Административная юстиция: история и перспективы // Законодательство. 2015. №1 (17). С.74-84.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер¹¹.

Полномочиями по осуществлению правосудия посредством административного судопроизводства в соответствии с действующим законодательством наделены: система федеральных арбитражных судов и система судов общей юрисдикции.

Федеральные арбитражные суды осуществляют правосудие в соответствии с нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ¹². Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие в соответствии с нормами Кодекса административного судопроизводства РФ¹³. Особенности предмета административного судопроизводства (спора о праве между равными в правовом отношении сторонами) в значительной мере связаны с явным фактическим неравенством граждан и публичных органов, что предопределяет потребность в соответствующем административно-процессуальном режиме, призванном обеспечить правовое равенство сторон в административном деле, рассматриваемом судом¹⁴.

Однако, несмотря на различия и особенности функций государственного управления и судебных органов, *целью административной юстиции* будет защита общественных интересов, содержащихся в государственной воле, ради общих интересов и блага общества. В таком случае административная ситуация как метод организации административно-правовой защиты имеет двоякое значение:

- субъективное, т.к., отменяя или признавая незаконным акт госоргана, суд защищает и восстанавливает нарушенное субъективное публичное право конкретного гражданина или организации;

- объективное, т.к. суд восстанавливает объективный правопорядок в государстве.

Значение административной юстиции заключается в регулировании социальных процессов в обществе посредством выполнения функций, возложенных на органы, образующие его систему.

Функции административной юстиции реализуются через определенную организационную структуру в определенной процессуальной форме и в пределах определенного объекта, которые устанавливаются указанием в законе о подсудности административно-правовых споров. Исходя из этого, административная юстиция может быть представлена как **система юрисдикционных органов**, наделенных законом компетенцией в

¹¹ Яковлев Р.А. Нововведения и тенденции административной юстиции в России // Актуальные вопросы юридической науки и практики / Отв. ред. Н.С. Ельцов. Тамбов, 2015. С.138.

¹² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2016. №10. ст.1321.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

¹⁴ Рустамов А.А. Роль административной юстиции в защите прав человека // Административное право и процесс. 2016. №3. С.66-69.

административных спорах, функционирующих в определенной процессуальной форме на основе административно-правовых норм, регулирующих организационные и процессуальные отношения, касающиеся осуществления оспариваемой административной компетенции¹⁵.

Структура этой системы в отечественной и зарубежной литературе раскрывается описанием основных частей, наличие которых может охарактеризовать ее как определенное системное явление. Система административной юстиции состоит из четырех основных частей:

1. Материальная сторона, характеризующая проблему административной юстиции. Пределы этой области определяются правовой природой общественных отношений и характером возникающих споров, объемом и целями судебного контроля над государственным управлением;

2. Организационная часть, определяющая систему и особенности органов, уполномоченных разрешать эти споры и контролировать законность;

3. Процессуальная сторона, показывающая особенности порядка разрешения административных споров, процессуальные формы и средства контроля за деятельностью государственного управления;

4. Нормативно-правовая сторона, которая показывает особенности комплекса правовых норм, которые формируются для обеспечения функции разрешения административных споров, защиты субъективных публичных прав и контроля законности действий государственного управления.

Первоначальным и решающим фактором в раскрытии сущности административной юстиции является материальный аспект, который включает такие важные элементы, как объем административной юстиции, предмет, цель и задачи как подсудность административных споров.

Сфера действия административной юстиции – это общественные отношения, которые складываются в сфере государственного управления и регулируются нормами административного и смежных отраслей публичного права (таможенного, антимонопольного, налогового и т. д.). Все эти отношения в широком смысле можно назвать административно-правовыми отношениями.

Объем понятия «сфера административной юстиции» определяется совокупностью видов административных правоотношений. Эти отношения подразделяются на внешние и внутриорганизационные. По общему правилу, все внешние административно-правовые

¹⁵ Ястребов О.А. Судебное административное право / О.А. Ястребов, А.Б. Зеленцов. Москва : Статут, 2017. С. 33-39.

отношения безоговорочно относятся к сфере административной юстиции. Законодатель исключает из сферы административной юстиции ряд внутриорганизационных отношений, связанных с функционированием государственного управления и самой государственной службы, в том числе:

- отношения между административными органами, входящими в одну ведомственную иерархическую систему управления (например, между различными органами внутри министерств, служб, агентств);

- отношения между административными органами и их членами либо штатными сотрудниками по вопросам управления, за исключением случаев нарушения прав и законных интересов этих членов или сотрудников. В Российской Федерации в отличие от многих европейских государств споры госслужащих по вопросам защиты их прав в силу исторической традиции не относятся к административным и разрешаются как трудовые споры в гражданско-процессуальном порядке.

Административно-правовые отношения во всем многообразии обуславливают материальную область действия административной юстиции, но следует учесть, что ее предметом выступают не сами эти отношения, а только споры, которые из них вытекают.

Предмет административной юстиции – это правовой спор, который возникает из административно-правовых отношений, в нем отстаиваются и защищаются нарушенные права и (или) проверяется законность правовых актов управления. В сущности административного спора лежит разногласие между субъектами административно-правового отношения, существующее относительно издания или применения нормы материального права, определяющей их поведение, права и обязанности.

Задачи и цели административной юстиции выражают ее назначение, основные направления как юрисдикционного механизма, встроенного в систему правового государства, и ее роль и место в структуре судебной власти. Кодекс административного судопроизводства РФ выделяет в ст. 3 основные задачи административного судопроизводства. Первая задача - защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Следующей задачей выступает обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений. Третья задача – это своевременное и верное рассмотрение, а также разрешение дел. Последняя задача, но не меньшая по значимости, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Организационная структура административной юстиции – это ее внутреннее строение, форма (способ) организации составляющих ее элементов в систему, а также совокупность юридически зафиксированных связей между ними. Элементами организационной структуры административной юстиции являются составляющие ее организационные единицы – юрисдикционные органы, между которыми устанавливаются определенные отношения, получающие юридическое оформление.

Основным условием отнесения государственных органов к учреждениям административной юстиции будет критерий юрисдикционности их деятельности, иными словами, критерий осуществления органом функции «правоговорения» в процессе властно-принудительного разрешения административных споров¹⁶. В *организационную структуру* административной юстиции могут включаться лишь юрисдикционные органы, специально созданные или приспособленные для разрешения административных споров. Юрисдикционные органы, осуществляющие функцию административной юстиции, могут быть подразделены на два вида: судебные и квазисудебные. В свой черед, судебные органы могут быть разделены на суды общей юрисдикции и специальные суды (суды специальной юрисдикции).

КоАП РФ устанавливает систему органов, которые уполномочены рассматривать предусмотренные действующим законодательством дела об административных правонарушениях¹⁷.

Предусмотренные кодексом дела об административных правонарушениях относятся, согласно этому закону, к установленным полномочиям:

- комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- судей (мировых судей);
- федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов, уполномоченных на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами, либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Предусмотренные законами субъектов Российской Федерации дела об административных правонарушениях относятся, согласно этим законам, к установленным полномочиям:

- комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- мировых судей;

¹⁶ Корф С.А. Административная юстиция в России: В 2 т. Т. 2. Кн. 2, 3. М., 1910. С. 460.

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

- уполномоченных органов и учреждениях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- административных комиссий, иных коллегиальных органов, создаваемых в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Разбирая указанную систему, следует отметить, что основным субъектом применения мер административной ответственности являются не суды как коллегиальные органы, а судьи (мировые судьи), реализующие свою компетенцию единолично. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» определяет компетенцию судей¹⁸, Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» – компетенцию мировых судей¹⁹. Что касается районного суда - он действует как вторая инстанция, в частности, рассматривает жалобы на решения о наложении административных штрафов мировым судьям.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях определены законодательством Российской Федерации, прежде всего КоАП РФ, а также положениями об указанных органах. Полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в субъектах РФ регламентируются законами этих же субъектов.

КоАП РФ определил должностных лиц, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях. Подобные дела от имени компетентных органов допускаются к рассмотрению:

- руководителями структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, заместителями;
- руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместителями;
- иными должностными лицами, осуществляющими в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные, инспекционные или контрольные функции.

Приказами руководителей федеральных органов исполнительной власти регламентируется конкретный перечень должностных лиц с подведомственными полномочиями.

Дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены законодательством субъектов РФ, по поручению органов исполнительной власти субъектов

¹⁸ ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁹ Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации" от 17.12.1998 N 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 51 - Ст. 6270.

Российской Федерации рассматриваются уполномоченными должностными лицами этих органов.

1.2 Понятие, значение и специфика прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции

Одной из основательных предпосылок осуществления результативного прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции будет знание прокурорами, специализирующихся в этой области, этих органов, что уже является нелегкой задачей, так как их компетенция и названия в связи с проводимыми реформами периодически модифицируются, а также знание законодательных и иных актов, которые регулируют их деятельность, компетенцию – их правовой статус.

Когда они говорят об результативности правоохранительных органов, в первую очередь, имеют в виду совокупность действий, предпринятых прокурором для выявления и устранения нарушений закона, которые в данном случае совершаются административными судами, когда они принимают и исполняют соответствующие административные решения. Это приводит к положительным результатам. Это приводит к усилению законности в этой сфере, а именно: сокращению количества нарушений в этой сфере, уменьшению их пагубных последствий или даже прекращению и снижению темпов увеличения.

Проблемы и актуальные вопросы эффективности прокурорского надзора уже раскрывались в монографии, подготовленной учеными НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ Михайловым В.Т., Сафоновым А.П., Скворцовым К.Ф., Березовской С.Г., Берензоном А.Д., Рябцевым В.П., Шиндом В.И. и другими, а потом детально изучались в диссертации Винокурова Ю.Е. и многие положения, отраженные в этих трудах, до настоящего времени не утратили своей актуальности. Перечисленные ученые в области прокурорского надзора определяют эффективность прокурорского надзора как соотношение поставленных перед ним целей и результатов их достижения.

По причине того, что в ст. 24.6 КоАП РФ в строгом соответствии с Конституцией РФ и Законом о прокуратуре предусмотрено, что Генеральный прокурор РФ и прокуратура назначается им в пределах своей компетенции, контроля за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующего в России законодательства в производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в судебном производстве, мы постараемся определить субъекты правоохранительных органов, именуемое в данной работе административной юрисдикцией.

Исходя из интересов исследования, нас интересуют органы административной судебной власти, законность которых должна контролировать деятельность прокуратуры.

Следует отметить, КоАП РФ не оперирует таким понятием, как орган административной юрисдикции, тем не менее он широко используется как в науке, так и на практике для обозначения представителей системы административных правонарушений, специально уполномоченных органов, осуществляющих комплекс взаимосвязанных действий, выражающихся в основном в принятии соответствующих решений властного и административного характера (о задержании, конфискации определенных инструментов и предметов и т. д.) в отношении лиц, совершивших административные правонарушения.

Итак, в юридическом словаре административная юрисдикция понимается как установленная законодательными актами деятельность государственных органов и должностных лиц по разрешению отдельных административных дел и применению соответствующих правовых санкций в административном порядке²⁰.

Касаемо субъекта административной юрисдикции – это, по мнению А.Ю. Якимова, предусмотренный нормами административно-деликтного права субъект (орган, представитель власти), уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях²¹, что нельзя опровергнуть. Следовательно, поднадзорные прокурорам несудебные органы, привлекающие к ответственности лиц, совершивших административно наказуемые правонарушения, подпадают под понятие органов административной юрисдикции.

На мой взгляд, нецелесообразно разделять органы административной юрисдикции по их назначению. Итак, Некрасов С.В. полагает, что «различия в полномочиях правоохранительных органов, с одной стороны, и контролирующих органов, с другой, их осведомленность прокуроров предопределяют подходы к сути планирования проверок, обозначая ряд вопросов, которые необходимо учитывать при их проведении в различные контролируемые объекты»²². Попробую обосновать свои возражения.

Во-первых, спектр вопросов, подлежащих рассмотрению, определяется процессуальными нормами КоАП РФ, поэтому для прокурора действительно не важно, осуществляет ли орган только контроль или, вдобавок, еще и применяет закон. Другими словами, Кодекс об административных правонарушениях возмещает этим и другим органам компенсацию в их правах при совершении ими одних и тех же процессуальных действий. Прокурору безразлично, проводит ли таможенный орган административное расследование

²⁰ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М.: 1997. С. 23-24.

²¹ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы ее реализации. М.: Проспект, 1999. С. 13.

²² Некрасов С. В. Актуальные направления прокурорского надзора за соблюдением норм об административной ответственности. Юрист, 2000. № 10. С. 52.

по назначенному ему уголовному правонарушению или причастен ли к нему государственный орган экологического контроля в связи с административным правонарушением в области охраны окружающей среды. Главный критерий прокуратуры – соответствие деятельности этих органов требованиям, установленным законом.

Во-вторых, и контролирующие, и правоохранительные органы объединяет то, что они являются федеральными органами исполнительной власти (или региональными органами исполнительной власти, если мы говорим о структурах, созданных в субъектах Российской Федерации), для которых она является контрольно-надзорной. Функция, к тому же связанная с умением самостоятельно и независимо принимать меры по пресечению и устранению административных правонарушений, является одной из важнейших.

В-третьих, и эти, и другие органы выполняют правоохранительные задачи по поддержанию правопорядка на рассматриваемой территории, и это их скорее объединяет, чем разъединяет.

Следует указать, что, несмотря на стремление многих сторонников рыночных отношений ослабить регулирующие и контролирующие функции государства в экономической сфере, это должно в будущем привести к сокращению специально уполномоченных органов в рамках реформы государственного управленческого аппарата. Напротив, законодательный орган КоАП РФ, по сравнению с его предшественником людьми, имеющими право налагать административные взыскания, ужесточен новыми, а его диапазон значительно расширился. Согласно ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- мировыми судьями;
- комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Если учесть, что КоАП РФ дает право для закрепления на региональном уровне ответственности за противоправные деяния (административные проступки), можно предположить, что субъекты Российской Федерации используют эту возможность хотя бы из соображения пополнения своих бюджетов, тем более что определенный опыт в этой области в большинстве из них наработан²³.

²³ Об административной ответственности за правонарушения в сфере местного самоуправления: Закон Хабаровского края: принят Законодательной думой Хабаровского края 26.03.96 № 108.

Таким образом, в поле зрения прокуратуры находится достаточно обширный круг органов и должностных лиц федерального и регионального уровней, уполномоченных осуществлять административную юрисдикцию, то есть рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях, применять меры административного пресечения и другие меры принуждения, осуществлять меры по исполнению таких решений. Эта деятельность названных органов играет важную и значительную роль в исполнении административно-наказательной политики Российского государства, ибо именно она затрагивает права, свободы, законные интересы физических и юридических лиц, применение разного рода мер административного принуждения, привлечение к ответственности или освобождение от нее при наличии законных оснований²⁴.

Базовым законодательным актом помимо Конституции РФ, являющимся в качестве правовой основы деятельности органов административной юрисдикции, выступает КоАП РФ, который содержит исчерпывающий перечень составов административных правонарушений и наказаний за их совершение, подведомственность дел об административных правонарушениях федеральным органам исполнительной власти, определяет единый порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе меры обеспечения производства по этим делам и порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний. В ст. 1.1 КоАП РФ есть оговорка о том, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством России об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора.

В время надзора прокуратура должна учитывать следующие обстоятельства. Ст. 1.3 КоАП РФ гласит, что административная ответственность по делам федерального значения наступает за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Безусловно, нормы подавляющего большинства статей из особенной части КоАП РФ таких как статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, могут быть реализованы в тесной связи со специальными нормативными правовыми актами, регулирующие, в том числе на подчиненном уровне, конкретные общественные отношения.

Например, С.В. Некрасов отмечает, что «для обеспечения компетентного контроля законности при осуществлении административных процедур только органами Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей

²⁴ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы ее реализации. М: Проспект, 1999. С. 3.

необходимо изучить два десятка законов и постановлений»²⁵. В этой связи правовой основой деятельности органов административной юрисдикции при квалификации состава правонарушения, а также при совершении отдельных процессуально значимых действий будут являться и соответствующие их роду деятельности нормативные правовые акты, к которым отсылают либо существование которых предполагают нормы КоАП РФ. Для успешного осуществления надзора эти акты необходимо знать и прокурорам.

Следует иметь в виду, что в одиннадцати статьях КоАП РФ содержатся прямые ссылки на постановления Правительства РФ, которыми должны устанавливаться отдельные правила поведения субъектов рассматриваемых общественных отношений. Например, постановления Правительства РФ от 31.07.1998 № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»²⁶ и от 19.02.2002 № 117 «О порядке проведения государственного технического осмотра тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, зарегистрированных органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации»²⁷ корреспондируют примечанию к ст. 12.1 КоАП РФ, дающему определение транспортному средству.

В целях упорядочения деятельности конкретных органов административной юрисдикции на уровне федеральных органов исполнительной власти принимаются приказы, которыми регламентируется круг должностных лиц, наделенных властными полномочиями в рассматриваемой сфере. Как показал проведенный анализ действующего законодательства, подавляющее большинство министерств и других федеральных органов исполнительной власти воздержались в преддверии вступления в силу КоАП РФ от издания новых либо внесения изменений и дополнений в старые документы, регламентирующие работу соответствующих органов административной юрисдикции. Процесс издания актов этими органами затянулся на длительное время, что осложняло исполнение требований КоАП РФ. Ранее других органов был издан соответствующий акт Министром юстиции РФ²⁸.

Изучение указанных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти показывает, что эти органы существенно препятствовали в той части,

²⁵ Некрасов С. В. Актуальные направления прокурорского надзора за соблюдением норм об административной ответственности. Юрист, 2000. № 10. С. 53.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2002. № 6. Ст. 586.

²⁷ СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 846.

²⁸ Об утверждении перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: Приказ Минюста России от 28.06.2002 №182 // РГ от 11.07.2002.

которая их касается, имплементации норм КоАП РФ. Ведь согласно п.12 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства России Федеральных правовых актов и постановлений федеральных органов исполнительной власти»²⁹ нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. К сожалению, к моменту вступления в силу КоАП РФ ни один акт федеральных органов исполнительной власти, который они были обязаны издать в связи с введением в действие этого Кодекса, не вступил в силу. Отсюда следует, что механизм привлечения виновных к административной ответственности длительное время практически бездействовал. При этом следует иметь в виду, что то, что должностные лица составили протоколы об административных правонарушениях до официального вступления в силу приказов, подтверждающих их полномочия, по сути, свидетельствует о нарушении с их стороны закона.

Это обстоятельство само по себе явилось основанием для представления Генеральным прокурором Российской Федерации актов реагирования (протестов, представлений) руководителям соответствующих федеральных органов исполнительной власти с требованием наказать виновных в такой явной волоките, а также направление главе государства и председателя Правительства Российской Федерации информации о состоянии готовности таких органов к работе в условиях нового КоАП РФ.

На сегодняшний день все федеральные органы административной юрисдикции издали конкретные приказы или постановления, определяющие должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также осуществлять административное задержание правонарушителей.

Относительно функционирования специально уполномоченных органов административной юрисдикции, созданных в соответствии с региональным законодательством, следует отметить, что в своей деятельности они руководствуются процессуальными требованиями КоАП РФ и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Российская Федерация, устанавливающая ответственность за совершение административных правонарушений, не признанных таковыми на федеральном уровне. В этом случае ответственность может быть определена только в виде предупреждения и (или) административного штрафа.

²⁹ СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 3967.

Что касается регулирования субъектов РФ в этой сфере, то хочу добавить, что согласно ст. 27.6 КоАП РФ региональные органы исполнительной власти вправе принимать решения о создании в установленном порядке специальных учреждений для содержания задержанных в административном порядке лиц. Поскольку данное положение Кодекса не является обязательным, субъекты Российской Федерации могут воздержаться от принятия таких решений.

Из вышеизложенного следует, что компетенция органов административной юрисдикции закреплена КоАП РФ, а в ряде случаев дополнена или уточнена в законах и подзаконных актах (положениях), регулирующих деятельность организации и деятельность этих органов. Таким образом, в настоящее время нет единого нормативного акта, устанавливающего систему компетенции органов административной юрисдикции, что в определенной степени затрудняет прокурорский надзор в этой сфере.

Когда говорят о полномочиях органов административной юрисдикции, как правило имеют виду систему принудительных мер, применяемых ими к правонарушителям и систему (виды) санкций (наказаний) выносимых им. Систему принудительных мер, применяемых к правонарушителям, одни авторы называют мерами административного воздействия³⁰, другие – мерами административного пресечения и принуждения³¹, третьи – мерами административного пресечения³².

Целью исследования не является классификация мер, применяемых административными судами к правонарушителям, поскольку это не является предметом настоящего исследования. Представляется, что эти меры подпадают под понятие «меры по обеспечению процессуального поведения в случае административного правонарушения», которое будет применяться на протяжении всего исследования. Аналогичные меры принимаются в отношении совершенных административных правонарушений. Они применяются для целей пресечения административных правонарушений; установления личности правонарушителя и его задержания; составления протокола об административном правонарушении, если оно не может быть составлено по месту обнаружения правонарушения; сбор доказательств совершения преступления, в том числе изъятие соответствующих вещей и документов; обеспечение своевременного, точного и всестороннего (законного) расследования дел об административных правонарушениях; исполнение решений, принятых по административным делам. Правильно сказать, что меры

³⁰ Некрасов С. В. Организация прокурорского надзора за соблюдением законности при применении мер административного воздействия органами внутренних дел. Юрист, 2000. № 12. С. 67-69.

³¹ Корнеев А. П. Методы административной деятельности милиции. В кн. Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Часть общая. М.: 1996. с.227-249.

³² Тюрин В. А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право, 2002. № 7. С. 23-29.

по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях направлены на предотвращение этих преступлений, поскольку все действия административных органов носят превентивный характер.

В новом КоАП РФ предусмотрена система мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении: административное задержание, доставка, личный досмотр, привод, досмотр вещей, осмотр транспортных средств находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; отстранение от управления транспортным средством; задержание транспортного средства; запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Законодательство, регулирующее деятельность полиции, рыбоохраны, охоты и ряда других административных органов, может в исключительных случаях, строго предусмотренных законом, применять физическое насилие, наручники и другие специальные средства, а также огнестрельное оружие против преступников. Однако закон запрещает использование определенных средств против женщин с явными признаками беременности, женщин с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, за исключением случаев угрожающего жизни нападения, группового нападения или вооруженного сопротивления, совершенного ими.

К другим мерам принудительного характера следует отнести: недопущение к перевозке пассажира, уклоняющегося от личного досмотра или представления к досмотру ручной клади и багажа, применяемого транспортными органами; приостановление работы объектов разрешительной системы при несоблюдении установленного порядка обращения с огнестрельным оружием, боеприпасами, взрывчатыми, сильнодействующими, ядовитыми и радиоактивными веществами; отказ в выдаче разрешений (лицензий) на право приобретения оружия и другие виды обращения с ним, аннулирование (отзыв) подобных разрешений (лицензий); помещения лиц, находящихся в сильной степени опьянения, в центры оказания социальной помощи (медвытрезвители), применяемых органами внутренних дел; приостановление хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, нарушающих санитарно-эпидемиологические правила, применяемых органами санитарно-эпидемиологического надзора и экологического контроля.

В ст.ст. 22.1-22.3, 23.2-23.61 КоАП РФ изложена компетенция органов административной юрисдикции по применению административных санкций к правонарушителям. В соответствии со ст. 22.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дела об административных правонарушениях от

имени соответствующих органов административной юрисдикции правомочны рассматривать руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители; руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные или контрольные функции. Перечисленные руководители и должностные лица налагают административные взыскания в пределах предоставленных им полномочий. Что касается дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, то они рассматриваются уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектного уровня, административными комиссиями или иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем следует учитывать такие виды административных санкций, как: изъятие за компенсацию орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или обвинения в административном правонарушении; лишение особого права; административный арест; дисквалификация налагается только судьей.

Исходя из вышеизложенного, на мой взгляд, это органы, специально уполномоченные законом разрешать отдельные административные дела в установленном порядке и применять соответствующие административные санкции, а также осуществлять ряд других юридически значимых действий (освобождение от ответственности, административное задержание, личный досмотр, и т. д.), которые тем или иным образом непосредственно имеют отражение в интересах физических и юридических лиц и могут нарушать их права и свободы.

1.3 Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законом органами административной юрисдикции

Категории такие как «предмет», «объект» и «пределы» являются ключевыми в теории прокурорского надзора. Они также вызывают самые большие дискуссии между учеными-теоретиками в сфере прокурорского надзора. В разное время свои позиции по этим вопросам в своих работах отражали Н.И. Бровин, Ю.Е. Винокуров, В.В. Гаврилов, В.Т. Даев, С.А. Емельянов, Б.В. Коробейников, Б.М. Спиридонов и многие другие. Нередко ими высказывались по вопросам предмета, объекта и пределов прокурорского надзора полярные точки зрения. Полагаю, нецелесообразно подвергать анализу высказанные этими учеными позиции по данному вопросу, поскольку такой анализ уже проводился.

Говоря о предмете, Б.В. Коробейников утверждал, что необходимо отграничивать предмет прокурорского надзора, то есть предмет практической деятельности прокуроров при осуществлении надзора и предмет науки прокурорского надзора, которые не идентичны³³.

Предметом науки о прокурорском контроле, безусловно, будет исследование моделей развития общественных отношений в сфере прокурорского контроля, обеспечение его места и роли в государственном механизме обеспечения верховенства закона в стране, в защита прав и свобод людей, прав и законных интересов юридических лиц путем обоснования наиболее эффективных правовых средств, форм и методов контроля над преследованием, а также поддержание обоснованности и необходимости поддержания и улучшения надзора за судебным преследованием как защита правового института в связи с безжалостными попытками врагов России лишить прокурора надзорных функций. Имеется ввиду научная позиция как основная форм познания социальной реальности.

Определенные аспекты, на которые устремлены острие ищущей мысли выступают предметом познания. В предмет исследования как бы входит актуальная установка исследователя, т.е. он формируется под углом зрения исследовательской задачи, процесс познания невозможен без свидетельств очевидцев, документов, опросов, анкет, созданных людьми орудий труда и памятников культуры³⁴.

Перейдем к предмету прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции. А.П. Стуканов предпринял попытку сформулировать предмет надзора. По его мнению, предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции следует понимать установленный порядок возбуждения производства об административном правонарушении, административного расследования и рассмотрения дел данной категории, законность и обоснованность состоявшихся постановлений и, разумеется, соблюдение прав и свобод человека и гражданина³⁵.

А.П. Стуканов в своей работе «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юстиции Российской Федерации» попытался развести объект и предмет прокурорского надзора, но не указав, применительно к какой из дисциплин это имеет отношение (к научной дисциплине или к практической деятельности). Он пишет, что «различный смысл, вкладываемый исследователями в такие основополагающие понятия прокурорского, как объект и предмет нередко приводит к разноречивым, а порой и

³³ Коробейников Б. В. Сущность, задачи, принципы и основные направления прокурорского надзора В кн.: Прокурорский надзор. Учебник. М.: Юрайт. 2001.

³⁴ Спирин А. Г. Философия. М.: Гардарики, 2000. С. 452.

³⁵ Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юстиции Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2000. С. 45

противоположным выводам, что явно не на пользу не только науке, но и практике»³⁶. Толкования «объекта» в словаре - это явление, предмет, на который направлена какая-нибудь деятельность, а предмет как то, на что направлено какое-нибудь действие³⁷.

Принимая во внимание вышеизложенное, попробуем сформулировать свое определение предмета и объекта прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, исходя из достижений философской науки и науки прокурорского надзора в настоящее время.

В практическом аспекте объект – это любая сознательная и общественно полезная деятельность человека. Это деятельность, а ничто иное, как объект. Поэтому, на мой взгляд, **предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции** будет деятельность прокуроров, направленную на выявление, пресечение, устранение и предотвращение нарушений законодательства указанными органами, в том числе: конечно, и принятие мер по привлечению к ответственности виновных, в нарушение народных законов.

В широком смысле применительно к настоящему исследованию предмет – это характер или содержание прокурорской деятельности. Схожего мнения придерживался С.А. Емельянов³⁸, а противоположную позицию высказывали Ю.Е. Винокуров и А.Ю. Винокуров³⁹.

В исследуемой области объектом являются только общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления соответствующей деятельности, в нашем случае административно-юрисдикционной деятельности органов административной юрисдикции. На основании чего можно полагать, что под **объектом прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции** понимается сфера правовых отношений, возникающих в процессе административно-юрисдикционной деятельности субъектов, перечисленных в ст.ст. 22.1-22.3; 23.1-23.61 КоАП РФ, направленной на выявление, устранение, пресечение, предупреждение административных правонарушений и привлечение за это к ответственности виновных лиц. То есть, объект – это такая сфера, предмет или явление, на которые обращена преобразующая, познавательная или иная деятельность прокурора.

Для прокурора имеют значение и интерес не все явления, связанные с осуществлением административной и судебной деятельности этих органов, а только

³⁶ Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юстиции Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2000. С. 44.

³⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: 1986, С. 377.

³⁸ Емельянов С.А. Пределы общего надзора прокуратуры. Социалистическая законность. 1975., № 7. С. 34.

³⁹ Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства. Дисс. на соискание учен. степ, кандидата юрид. наук. М.: 1999, С. 29-33.

неполноценные, т.е. не соответствующие действующему законодательству и, следовательно, создающие определенные общественную опасность. Только в этом случае вмешательство прокурора правомочно для устранения допущенного нарушения, и только в этом случае составляется надзорный протокол прокурора. Везде и где законы должным образом исполняются, нет оснований говорить о предмете и объекте прокурорского надзора, так как нет оснований для возникновения доверенности и надзора.

В литературе встречается осмысление объекта прокурорского надзора как органов, в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов, либо совершаются те или иные действия (в учреждениях, предприятиях и организациях)⁴⁰. В сущности, субъектами прокурорского надзора являются все как физические, так и юридические лица, за чьим исполнением законов осуществляется прокурорский надзор.

Достаточно важное как практическое, так и теоретическое значение имеет вопрос пределов прокурорского надзора за исполнением законов административными юрисдикциями. Не допускается ни необоснованное сужение границ прокурорского надзора, ни их расширение. Прокурора должна реализовывать надзорные функции в пределах своих полномочий. Термины «пределы» и «граница» в данной работе мной толкуются и понимаются, как синонимы. На протяжении долгого периода времени

Термин «предел» в словаре С.И. Ожегова толкуется как крайняя последняя грань, степень чего-либо, выйти из пределов или за пределы возможного⁴¹. Применительно к данной теме, сделать что-то запрещённое, противозаконное и недозволенное означает – «выйти за пределы», а в случае прокурорского надзора – это превышение прокурором предоставленных ему полномочий, что крайне недопустимо. Но если прокурор действует «в пределах», не вторгаясь в компетенцию других органов – это дозволенное, общественно полезное и разумное осуществление его профессиональной деятельности.

Во время определения пределов надзора прокуратуры за исполнением законов административными судами и иными органами административной юрисдикции следует учитывать анализ закрепленных в законе полномочий прокуроров. В первую очередь, это Конституция РФ, Закон о прокуратуре, КоАП РФ, а также другие федеральные законы, относящиеся в той или иной форме к прокурорскому надзору за исполнением этих законов, в том числе мониторинг административных правонарушений. Сферы ответственности заинтересованных должностных лиц. Сюда также должны входить приказы и инструкции

⁴⁰ Коробейников Б.В. Сущность, задачи, принципы и основные направления прокурорского надзора В кн.: Прокурорский надзор. Учебник. М.: Юрайт, 2001. С. 13.

⁴¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1987. С. 501.

Генерального прокурора Российской Федерации, детализирующие определенные полномочия прокуроров⁴².

По определенным основаниям можно классифицировать пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, по таким как:

1. По кругу нормативно-правовых актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокурор делят на:

- основополагающие международные нормативно-правовые акты, декларирующие основные права и свободы граждан⁴³;
- Конституция Российской Федерации (ст.ст.2, 17, 19, 21-25, 27, 33, 46, 48, 52, 53, 55 и др.);
- КоАП РФ и другие законы в той или иной мере регулирующие вопросы административно-юрисдикционной деятельности;
- решения Конституционного Суда Российской Федерации, относящиеся рассматриваемой сфере⁴⁴;
- законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы административно-юрисдикционной деятельности в том числе, устанавливающие административную ответственность⁴⁵;
- указы Президента Российской Федерации⁴⁶ и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие сферу административно-юрисдикционной деятельности⁴⁷;
- нормативные акты федеральных министерств и ведомств, которые регулируют вопросы административно-юрисдикционной деятельности, изданные в связи с прямым указанием закона или по требованию высших органов государственной власти⁴⁸.

⁴² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Приказ Генерального прокурора РФ от 22.05.1996 № 30 и другие.

⁴³ Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948: в Кн. СССР и международное сотрудничество в области прав человека, Документы и материалы. М. 1989, с.413-419; Конвенция о защите прав человека и основных свобод: подписана в Риме 04.11.1950. (ратифицирована Федеральным законом от 30.03.1998. № 54-ФЗ// СЗ РФ. 2001 №2 Ст.163) и другие.

⁴⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.1998 №145-0. По запросу законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях // СЗ РФ. 1998. №49. Ст.6107.

⁴⁵ Об административной ответственности за нарушение правил пользования наземным городским пассажирским транспортом общего пользования (трамваями, троллейбусами, автобусами) в городе Москве: Закон г. Москвы от 30.10.2001 №53.

⁴⁶ Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: Указ Президента РФ от 03.03.98 №224 (в ред. Указа Президента РФ от 25.07.2000 №1358) //СЗ РФ. 1998. №10. Ст.1159; 2000. №31. Ст. 3252.

⁴⁷ Положение о порядке отбывания административного ареста: Утв. постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 №726 //СЗ РФ. 2002. №40. Ст. 3937.

⁴⁸ Перечень должностных лиц Федеральной службы по финансовым рынкам, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: Утв. приказом ФСФР России от 25.08.2004 № 04-391/пз-н //РГ от 21.09.2004 и много других аналогичных ведомственных актов.

При осуществлении своих полномочий в ходе работы сотрудникам прокуратуры не обойтись без обращения к постановлениям Пленумов Верховного Суда РФ, и Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ⁴⁹, несмотря на то, что перечисленные акты данных органов не входят в область прокурорского надзора.

В области прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции существует значительное количество постановлений, принятых или изданных различными государственными органами. По моим подсчетам, таких актов больше ста пятидесяти, и по мере вступления в силу модернизированного КоАП РФ их количество будет увеличиваться. Главным базовым законом останется КоАП РФ, хотя в него неизбежно будут внесены изменения и дополнения, что уже происходит в настоящее время.

2. Пределы по кругу предписаний, содержащихся в нормативных актах, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор. При анализе практической деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции выявлено, что из года в год нарушаются не все предписания законов и подзаконных актов, а происходят наиболее «типичные» нарушения законов⁵⁰.

Изучая нарушения законов, включенных в названный перечень, нельзя не прийти к выводу, что они совершены в процессе применения законов, преимущественно принятии соответствующих решений органами административной юрисдикции, то есть в активной форме исполнения ими законов, чаще выражающихся в незаконном: административном задержании граждан; их доставлении; личном досмотре, досмотре вещей и транспортных средств; изъятии тех или иных предметов и последующем невозвращении их владельцам; содержании под стражей; привлечении и освобождении от административной ответственности и в иных нарушениях прав и свобод граждан, в том числе унижении их человеческого достоинства, отказе в удовлетворении заявлений или ходатайств, разного рода процедурных нарушениях.

Представляется, что аналогичные типовые списки санкционированных правовых нарушений следует разработать для других сфер надзора за судебным преследованием и сфер надзора внутри секторов, то есть надзора за исполнением судебных исков. Определенный закон или группа законов, регулирующих общественные отношения в конкретных областях общественной жизни (например, в сфере охраны окружающей среды), по крайней мере, там, где эти списки еще не доступны. Эти списки могут стать

⁴⁹ О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 №10//Вестник ВАС. 2004. №8.

⁵⁰ Викторов И.С. Настольная книга прокурора. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, Изд-во Щит-М, 2002. С.588-590.

неотъемлемой частью учебных пособий и соответствующих разработок. По мере выявления новых неизвестных правонарушений эти списки могут дополняться.

3. Пределы по кругу органов административной юрисдикции, за исполнением законов, которыми осуществляется прокурорский надзор. Перечень данных органов является исчерпывающим и содержится в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст.ст. 22.1, 23.1-23.61). Всего этих органов насчитывается более шестидесяти. Они и есть субъекты прокурорского надзора, иначе говоря, полномочия прокурора имеют на них распространение.

Среди органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, суды занимают особое место. Речь идет о мировом судье, классических судах общей юрисдикции, в том числе военных судах, третейских судах. Как известно, согласно положениям Конституции РФ, Закон о прокуратуре убирает суды из числа контролируемых прокурором органов и говорит об участии прокурора в рассмотрении дел (Раздел VI).

В ст. 24.6 КоАП РФ упоминается, что уголовное преследование осуществляется по исполнению законов в производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел в судебном производстве. Однако известно и другое: прокурор обязан принять меры по отмене незаконного или несоответствующего решения (правового акта), независимо от того, кем оно было принято. Незаконные и необоснованные судебные решения об административных правонарушениях – не исключение.

Статья 36 Закона о прокуратуре обязывает прокурора опротестовывать в вышестоящую судебную инстанцию незаконные и необоснованные решения судов. Правда во вновь принятых УПК, ГПК И АПК РФ термин «опротестовывание» отсутствует, а употребляется термин «обжалование», которое реализуется прокурором путем внесения апелляционного, кассационного или надзорного представления, что, в общем-то, не меняет сути дела, хотя и не стоило бы относить прокурора к числу жалобщиков, каковым он как государственное лицо, защищающее в первую очередь публичный интерес, быть не может. Это в какой-то мере принижает роль прокурора, а главное – неверно по существу.

Статья 25.11 КоАП РФ говорит о праве прокурора подавать протест на незаконные решения административных судов независимо от его участия в деле, но ст. 30.10 данного кодекса наделяет прокурора правом на обжалование незаконных решений судов, не вступивших в законную силу. Прокуроры субъектов Федерации, заместители, Генеральный прокурор и его заместители в соответствии со статьей 30.11 КоАП РФ вправе обжаловать решения судов о правонарушении. административные, вступившие в законную силу.

Прокурор часто получает информацию о публикации незаконных и необоснованных решений судов по делам об административных правонарушениях. Кроме того, по

инициативе прокурора дела об административных правонарушениях рассматриваются судом, когда он принимает решение о возбуждении дел об административных правонарушениях и принимает участие в рассмотрении таких дел. При этом следует учитывать, что вне зависимости от сферы деятельности, в том числе судебной, прокурор не задействован, он не перестает быть государственным деятелем, отвечающим за осуществление контрольных функций. И его действия по отмене незаконных и необоснованных решений, в том числе судебных, по своей правовой природе являются контролем и ничем иным. Кроме того, при этом наиболее ярко проявляется сущность надзора за деятельностью прокурора. Таким образом, прокуроры осуществляют контроль за законностью судебных решений об административном правонарушении.

4. Пределы по кругу должностных лиц, за исполнением законов, которыми осуществляется прокурорский надзор. В число упомянутых должностных лиц входят:

Во-первых, это все должностные лица, перечисленные в главе 23 КоАП РФ и уполномоченные лица, которые имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях от имени компетентных государственных органов, наделенных административными и подсудными полномочиями. Ими являются руководители федеральных органов исполнительной власти - федеральных министерств, служб, агентств и их заместители; в отдельных случаях руководители и их заместители структурных подразделений федеральных ведомств (департаменты, главные управления, управления, службы, инспекции, отделы); руководители и их заместители территориальных органов соответствующих федеральных ведомств (управления, комитеты, округа, инспекции, отделы); в ряде случаев руководители структурных подразделений территориальных органов; главные государственные инспектора и государственные инспектора соответствующего ведомства; должностные лица, временно исполняющие должности соответствующих руководителей или их заместителей при наличии приказа об этом; председатели и члены административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, а также и судьи в части законности принимаемых ими решений по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, должностные лица, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ. Как уже ранее указывалось, руководители федеральных органов административной юрисдикции для определения должностных лиц, уполномоченных составлять эти протоколы и устанавливать персональную ответственность, издают соответствующие приказы или постановления.

В-третьих, должностные лица, уполномоченные осуществлять в соответствии со статьями 27.2, 27.3 КоАП РФ, выдача, то есть насильственная передача физического лица

для составления протокола об административном правонарушении, административном задержании и иное сопровождение производства по делам об административных правонарушениях, имеющих своё закрепление в главе 27 КоАП РФ. Лица одиннадцати органов имеют право доставления, а семи органов на административное задержание.

В-четвертых, субъекты, по отношению к которым применены административные санкции органами административной юрисдикции, в частности, меры по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Данная область состоит из граждан РФ, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством, иностранных граждан, должностных и юридических лиц, вовлеченные в сферу административных правоотношений в связи с совершенными (или предполагаемыми совершением) административными правонарушениями.

В-пятых, физические и юридические лица, которые совершили административные правонарушения, не понесшие за это административной ответственности в связи с тем, что органы административной юрисдикции не были осведомлены об их совершении или по другим причинам. Речь идет об административных правонарушениях, ставших известными прокурору в ходе надзорных и иных мероприятий.

В-шестых, должностные лица, которые реализовывают исполнение административных наказаний. В спектр таких лиц входят руководители и должностные лица ОВД, судебные приставы, в том числе руководители спецприемников для содержания задержанных в административном порядке лиц или камер административно-задержанных, командиры пограничных отрядов и других воинских формирований ФСБ России, администрации предприятий, организаций и учреждений, в которых правонарушители работают или учатся, банковские учреждения, руководители других учреждений по исполнению приказов о лишении особых прав, такие как государственные инспекторы по маломерным судам.

В-седьмых, это субъекты административной процессуальной деятельности: защитник, потерпевший, свидетель, представитель потерпевшего, понятой, законный представитель физического лица, специалист, переводчик, эксперт. Безусловно, что административно-процессуальная деятельность и соблюдение прав ее участников могут быть интересны прокурору в случаях получения информации о нарушениях закона в этой сфере.

2 Содержание прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции

2.1 Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции

2.1.1 Полномочия прокуроров, направленные на выявление нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции

Поскольку в КоАП РФ прокурор определяется не только как представитель надзорной структуры, оценивающей законность деятельности административных юрисдикций, но и как полноправный участник производства по делам об административных правонарушениях, а также представляется целесообразным отдельно рассмотреть совокупность его полномочий.

Согласно ст. 24.6 КоАП РФ, Генеральный прокурор и назначенные им прокуроры в пределах своих полномочий осуществляют контроль за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации в дела о постановлениях, за исключением судебных разбирательств. Поскольку упомянутый Кодекс не раскрывает в глубокой мере суть надзорной деятельности прокурора рассматриваемой территории, за исключением вопросов, связанных с реагированием на незаконные решения, прокурором в целях выявления нарушений законодательства со стороны администрации, пользуется полномочиями, предоставленными ему п.1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

В свою очередь п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре содержится императивная норма, согласно которой надзор исполнения законов проводится только на основании информации, полученной от прокурора о фактах нарушения законов, требующих принятия им мер.

Поэтому основным правовым средством выявления нарушений закона административными судами и их должностными лицами является прокурорский контроль.

При организации работы в данной области, прокурор, во-первых, отталкивается от того, что наличие поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона со стороны органов административной юрисдикции (которые могут выражаться не только в принятии незаконных решений, но и в совершении каких-либо незафиксированных документально действий или бездействия), в том числе и процессуального характера, которые влекут ущемление прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, будут безусловным основанием для осуществления проверки. Во-вторых, проведение периодических проверок обязанность прокурора в силу требований ведомственного приказа.

Руководствуясь принципом: «доверяй, но проверяй», было бы неплохо предусматривать проведение так называемых контрольных проверок в случае сомнений в

реальности принятых мер органом административной юрисдикции в связи с внесенными прокурорами актами реагирования на нарушения законов, что нам подсказывает практика работы органов прокуратуры.

В то же время прокуроры выполняют функции, определенные в рамках текущего плана работы конкретного прокурора, в основном, возлагая обязанности, содержащиеся в соответствующем документе, на конкретного прокурора или нескольких сотрудников для проведения проверок в органах, которые назначается ему с определенной периодичностью. Всем остальным прокурорам при необходимости можно поручить проведение таких проверок.

Проверка, как правило, считается проведенной своевременно, если есть возможность устранить нарушения законодательства, выявленные в ходе его проведения, то есть, если это еще возможно, вернуть стороны в исходное состояние⁵¹.

В определенной степени проверки, которые проводятся прокурорскими работниками в изучаемой области, делят на:

- а) проверки законности применения мер административного обеспечения;
- б) проверки законности привлечения к административной ответственности;
- в) проверки законности применения силовых приемов, специальных средств и огнестрельного оружия;
- г) проверки законности административного задержания;
- д) проверки законности применения административного ареста (по сигналам);
- е) проверки соблюдения режима содержания административно задержанных и арестованных.

Прокуроры также часто проводят проверки бездействия органов административной юрисдикции, что выражается в непринятии мер по привлечению к административной ответственности виновных или несвоевременности привлечения к ответственности⁵².

Прокуроры, которые представляют федеральный надведомственный надзорный орган над исполнением законов, имеют право без проведения проверки прокуратуры поручить другому органу, в данном случае административному органу данную проверку. Эти органы несут ответственность за проверку информации, полученной прокуратурой о нарушении законов, а именно о практике совершения административных правонарушений соответствующими физическими лицами и компаниями. Практика показывает, что значительная часть этой информации поступает в прокуратуру, и сотрудники прокуратуры

⁵¹ Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства. Пособие для природоохранных прокуроров. М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. С. 72-73.

⁵² Прокурорский надзор: учебник. М., Юрайт, 2003. С. 143-144.

из-за сокращения штата и загруженности других должностей не всегда могут проверить эту информацию самостоятельно. Да на самом деле, бороться за это вряд ли стоит.

Борьба с административными правонарушениями, выявление, пресечение, предупреждение, наказание правонарушителей – это должностная обязанность органов административной юрисдикции. Это в первую очередь их сфера деятельности. Для этого у них есть соответствующие полномочиями и ресурсы (штатными, материальными, транспортными и иными). после получения информации о совершении административного правонарушения или нескольких правонарушений прокурор должен руководствоваться правилом и возможностью поручить проверку административным органам. Другими словами, последнее слово в принятии решения о том, кто будет проводить проверку, остается за прокурором⁵³. Такие проверки, как правило, должны проводиться, как правило, органами административной юрисдикции.

Вышестоящим органам административной юрисдикции прокурор может поручить провести проверку в нижестоящих органах. Такое полномочие прокурор должен использовать при таких случаях, как нарушение закона, о котором стало известно прокурору, полномочен устранить названный вышестоящий орган, когда нужно вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность, проверять исполнение ведомственных нормативных актов или когда есть острая необходимость в специальных познаниях деятельности государственных органов⁵⁴.

Кроме названных полномочий, п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право:

- беспрепятственно посещать при предъявлении служебного удостоверения помещения соответствующих органов, также, как и места содержания лиц, которые подвергнуты административному аресту и задержанию;
- знакомиться с материалами и документами, которые имеют отношение к деятельности органов административной юрисдикции;
- требовать предоставления нужных материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов от руководителей и иных лиц соответствующих органов. Изучение работы районных прокуратур показало, что сотрудники прокуратуры не часто обращаются за помощью специалистов при проведении проверок в органах административной юрисдикции. Имелись единичные случаи обращения к специалистам при проведении проверок законности применения мер обеспечения

⁵³ Винокуров Ю. Е. Проблемы повышения эффективности общего надзора военной прокуратуры: дисс. на соискание учен. степ, доктора юрид. наук. М., 1990. С. 90.

⁵⁴ Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2000. С. 132.

производства об административном правонарушении, законности применения специальных средств и огнестрельного оружия и т. д.;

- вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов. Следует помнить, что под «должностным лицом» в КоАП РФ понимается более обширный круг субъектов, относительно Закона о прокуратуре, в связи с чем разумно опираться на примечание к ст. 2.4 данного Кодекса.

Серьезным недостатком Закона о прокуратуре является то, что в нем не указаны конкретные сроки выполнения требований прокурора, что вряд ли способствует проявлению высокой исполнительской культуры со стороны органов административной юрисдикции. В п. 4 Закона о прокуратуре указано, что «должностные лица, указанные в п. 1 ст. 22 настоящего Федерального закона обязаны немедленно приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок». После чего появляются вопросы: как понимать термин «немедленно», приступить к выполнению запроса прокурора сразу после получения соответствующего документа (требования), сегодня или завтра, что делать, если орган занят другими неотложными работами, в какие сроки должно быть выполнено требование прокуратуры?

Закон о прокуратуре должен содержать конкретные реальные сроки исполнения требований прокурора как это, к примеру, сделано в УПК РФ. Можно представить, как бы волокитно шел процесс расследования по уголовным делам, если бы не были установлены процессуальные сроки. В связи с этим в Законе о прокуратуре, по моему мнению, следовало бы закрепить, например, что срок проведения проверки составляет пятнадцать дней со дня поступления соответствующего требования прокурора, который может быть продлен прокурором на десять дней по мотивированной просьбе органа, проводящего проверку. Срок представления документов непосредственно в прокуратуру мог бы быть закреплен в пять дней, выделение специалистов – семь дней, проведения ревизии – один месяц с возможностью продления срока на оговоренный срок по мотивированной просьбе ревизоров.

В наши дни прокуратура, направляя требования, сами устанавливают сроки для исполнения, что воспринимается как «личная просьба» прокурора, так как сроки исполнения не закрепляются Законом. На мой взгляд, это существенный пробел в Законе о прокуратуре, устранение которого способствовало бы более четкому исполнению требований прокурора.

2.1.2 Полномочия прокуроров, направленные на устранение нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции

После выявления нарушений закона, допущенных административными органами, после установления условий, способствующих этому, прокурор должен принять меры по их

устранению. Таким образом, устранение выявленных нарушений закона и обстоятельств, способствующих им, является не столько законом, сколько обязанностью прокуратуры.

Ответственность за действия прокурора в связи с нарушениями закона возлагается на главных прокуроров и их заместителей. При этом особенностью рассматриваемого этапа надзорной деятельности является использование прокурорами средств прокурорского реагирования, закрепленных как в Законе о прокуратуре, так и в КоАП РФ.

Проанализируем полномочия прокуроров по устранению выявленных нарушений законодательства и обстоятельств, способствующих им. Согласно п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор или его заместитель в случае обнаружения факта нарушения закона органами административной юрисдикции или их представителями имеет право реализовывать такие полномочия, как:

1. Освобождение лиц, которые незаконно подвергнуты административному аресту, на основании решений таких органов, и вынесение постановления об освобождении лица, задержанного в административном порядке.

Следует несколько слов сказать об основаниях вынесения прокурором постановлений об освобождении лица, задержанного в административном порядке. Такие основания изложены в ст. ст. 27.3-27.6 КоАП РФ, которые регулируют применение административного задержания как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В единственном изданном на сегодняшний день полноценном комментарии к Закону о прокуратуре упоминается, что «проверяя законность административного задержания, прокурор выясняет наличие достаточных для этого оснований»⁵⁵.

Ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ гласит, что административное задержание, то есть краткосрочное ограничение свободы человека, может быть использовано в исключительных случаях, когда необходимо правильно и своевременно рассмотреть дело об административном правонарушении, исполнение решения по юридическому делу – административное правонарушение. Ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ в качестве ключевого требования к содержанию протокола об административном аресте обязывает указывать причины задержания. Отсутствие записи причин задержания в журнале, таким образом, является одной из причин решения прокуратуры об освобождении задержанного.

Основанием для освобождения будет нарушение требований ч. 1 ст. 27.6 КоАП РФ по месту содержания задержанных. Вышеупомянутый стандарт устанавливает, что задержанные содержатся в специально отведенных помещениях органов, указанных в

⁵⁵ Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Под ред. Ю. И. Скуратова. М.: Изд-во НОРМА, 1996. С. 115-116.

ст. 27.3 Кодекса, либо же в специальных учреждениях, которые созданы в порядке, регламентированном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые исключают возможность их самовольного оставления и соответствуют санитарным требованиям. Таким образом, если в ходе проверки будет установлено, что административно задержанное лицо содержится в помещении, принадлежность которого к этим органам или его прямая цель в целях содержания административно задержанных лиц не подтверждена соответствующим документом главы компетентной юрисдикции администрации прокурор вправе принять решение об освобождении незаконно задержанного лица.

Другим основанием будет являться факт административного задержания лица не уполномоченным на такое действие должностным лицом. Так, ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ ясно определяет, что перечень лиц, которые уполномочены осуществлять административный арест, регламентируется соответствующим федеральным органом исполнительной власти. Основанием для вынесения мотивированного постановления может выступать отсутствие в перечне упоминания о совершившем задержание должностном лице.

Последней причиной, которую можно считать неоспоримой, станет нарушение сроков административного задержания, установленных ст. 27.5 КоАП РФ. Продолжительность административного задержания по общим правилам не может превышать трех часов. Вместе с тем, лицо, по которому ведется производство по делу об административном правонарушении... при необходимости установления личности или выяснения обстоятельств административного правонарушения, может быть подвергнуто административному задержанию на срок, не превышающий 48 часов. В таком случае в протоколе об административном задержании четко должны быть перечислены причины, являющиеся основанием для длительного ограничения свободы лица, так как без них лицо подлежит освобождению после трех часов.

Кроме того, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть задержано на срок до 48 часов, что подразумевает административный арест как одну из мер административного наказания.

2. Опротестовывать противоречащие закону решения органов административной юрисдикции и их должностных лиц. П. 3 ч.1 ст. 25.11 КоАП РФ предоставляет прокурору в пределах своих полномочий право обжаловать решение в случае совершения административного правонарушения независимо от участия в деле. Ст. 29.9 настоящего Кодекса регламентирует два вида таких решений:

- а) постановление о назначении административного наказания;
- б) постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

В первую очередь, рассмотрим ситуацию, при которой прокурор может обжаловать решение об административном правонарушении, которое не вступило в силу. Ст.ст. 30.3 и 30.10 КоАП РФ предусмотрено, что жалоба, а также протест на постановление по делу об административном правонарушении могут быть поданы в течение 10 дней со дня вручения или получения решения.

Особое внимание обращает на себя неоднозначность понятий доставки и получения копии постановления. В первом случае копия постановления передается под расписку физическому лицу (его законному представителю), законному представителю юридического лица, для которого он был издан, а также потерпевшему, запрошенному в течение трех дней, поэтому срок получения копии документа от таких лиц после высылки в течение трех дней со дня его выдачи напрямую зависит от работы почтовой службы и часто в крупных городах достигает десяти и более дней.

Таким образом, законодатель установил два ориентира для обжалования решений при административных правонарушениях, а также для подачи жалоб, так как ч. 1 ст. 30.10 отсылает нас к ст.ст. 30.1-30.3 КоАП РФ.

Следовательно, что в соответствии с общими правилами у прокурора есть максимум десять дней с даты вручения копии постановления, указанным в ст. 29.11 КоАП РФ лицам, о чем прокурор должен быть уведомлен. Следовательно, что в соответствии с общими правилами у прокурора есть максимум десять дней с даты вручения копии постановления, указанным в ст. 29.11 КоАП РФ лицам, о чем прокурор должен быть уведомлен. Следует исходить из того, что в некоторых случаях прокурор вправе поднять вопрос о пересмотре решения, если решение не вступило в силу, через десять дней после даты получения копии решения одним из указанных адресатов при получении по почте. Лица вправе с заявлением о несогласии с решением обратиться в органы прокуратуры, как надзорному органу. При этом, прокурору даже не нужно подавать ходатайство, поскольку нет формального упущения срока как такового.

Перечисленное ранее приводит важному выводу. Обжалование решений органов административной юрисдикции, которые еще не вступили в силу, в качестве широко распространенной практики правоохранительных органов под надзором прокуратуры трудно осуществить. Во-первых, необходимо учитывать полный набор административных юрисдикций как на федеральном, так и на региональном уровне и объем принимаемых ими решений, а это означает, что для обеспечения полного охвата надзорных органов необходимо будет проводить проверки с интервалом не менее десяти. до двенадцати дней, что явно нереально. Во-вторых, значительную часть решений по новому кодексу придется обжаловать в районном суде, а это требует более серьезного подхода к качеству надзорных

действий прокурора (особенно с точки зрения мотивации требований прокурора), чем дела с крупными властями и чиновниками.

Разбор полномочий, предоставленных прокурорам по подаче жалоб на решения об административных правонарушениях, приводит к выводу, что во избежание каких-либо задержек со стороны органов административной юрисдикции и для получения более или менее квалифицированного решения по поданной жалобе желательно в любом случае обратиться в суд.

Согласно ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжаловано по правилам, установленным главой 30 Кодекса.

Во-первых, решение о вынесении мотивированного решения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении принимается должностным лицом органа административной юрисдикции по результатам изучения материалов, сообщений и заявлений, указанных в п. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, т.е. фактически речь не идет о постановлении по делу об административном правонарушении, поскольку такое дело не возбуждено.

Во-вторых, такое определение принимают не лица или органы, которые имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях, а должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, что прямо указано в ч. 3 ст. 28.1 Кодекса.

В-третьих, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в отличие от постановления по делу об административном правонарушении не имеет функции вступать в законную силу.

Таким образом, следует сделать вывод, что это было неправильно упомянуто законодателем в ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ, постановления об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Похоже, что такое определение можно и нужно оспорить в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре как незаконный правовой акт с одновременным направлением в орган или должностное лицо, уполномоченное рассматривать дела о нарушении, постановления прокурора о возбуждении дела в случае нарушения с приложением материалов, сообщения и доступные заявления.

В контексте рассматриваемого законодательного органа представляется, что ошибки в упомянутом Кодексе представляют собой пробел в отношении возможности обжалования вынесенных решений в случае нарушения.

3. Выносить представления об устранении выявленных нарушений, которые были при производстве по делам об административных правонарушениях в соответствии со ст. 24

Закона о прокуратуре. Проверенные прокурором сведения о неправильном применении норм материального права и (или) несоблюдении должностными лицами органа административной юрисдикции процессуальных требований законодательства будет основанием для такого прокурорского реагирования. Также есть обязанность прокурора отреагировать на факты бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, когда в результате бездействия без каких-либо оснований не принимаются предусмотренные процессуальным законодательством меры административного преследования к правонарушителям.

4. Согласно ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ и п. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре, выносить постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении. Анализ данного полномочия необходимо проводить с учетом нескольких позиций.

Во-первых, лица несут ответственность за заведомо ложные показания, о чем нам говорит ст. 17.9 КоАП РФ. Следовательно, если во время проверки прокурор выявил, что должностным лицом органа административной юрисдикции в рамках ст. 28.9 КоАП РФ вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, но обстоятельства, которые перечислены в ст. 24.5 этого же Кодекса, отсутствуют – он вправе вынести постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, если не истекли сроки на привлечение лица к ответственности. Прокурором может быть инициировано административное расследование с последующей передачей материалов в надлежащий орган административной юрисдикции.

Во-вторых, такое полномочие возможно осуществлять и в отношении непосредственно должностных лиц органа административной юрисдикции. Согласно ст. 17.7 КоАП РФ, должностные лица несут ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора. Если требования прокурора органом административной юрисдикции игнорируются или когда создаются препятствия в осуществлении надзорных полномочий прокурора действиями (бездействиями) умышленного характера, прокурор должен отобрать объяснение и вынести должное постановление в установленные законом сроки, после направить материалы в районный суд по месту нахождения органа административной юрисдикции. Также деятельность должностных лиц органов административной юрисдикции можно раскрывать и через ст. 19.1 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за самоуправство.

5. Направлять сведения о состоянии законности в сфере исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях на основании п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Вместе с тем нужно отражать не только вскрытые

нарушения, но и сделать акцент на вопросах, связанных с совершенствованием законодательства об ответственности за административные правонарушения, участвуя в правотворческой деятельности.

6. Объявлять предостережение о недопустимости нарушений законов. Как сказано в части первой ст. 25-1 Закона о прокуратуре, предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется должностным лицам в целях предупреждения правонарушений. То есть по своей сути это средство прокурорского надзора нельзя признать актом реагирования на выявленные нарушения в прямом смысле слова. Вместе с тем, как показывает анализ практики применения прокурорами названной статьи, предостережения зачастую объявляются по факту совершения нарушений законов, а не при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Безусловно, такая практика не является правильной и подлежит коррективам, так как предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, отчего ценность его крайне невелика. В связи с этим Генеральным прокурором РФ вменяется в обязанность нижестоящим прокурорам объявлять предостережение во всех случаях, когда имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях⁵⁶.

Однако в процессе осуществления надзора за законностью решений, принимаемых органами административной юрисдикции, по мнению автора, допустимо практиковать объявление предостережений должностным лицам таких органов, когда на протяжении длительного периода вскрываются однопорядковые нарушения с их стороны, что дает основания говорить об их устойчивом характере, как правило, если нет необходимости ставить вопрос об их наказании в дисциплинарном порядке.

7. Выносить на рассмотрение вопрос в порядке ст. 1069 Гражданского кодекса РФ о возмещении органом административной юрисдикции вреда в тех случаях, когда установленными решением вышестоящей инстанции или суда действия органа административной юрисдикции признаны незаконными, в результате чего гражданам из числа социально незащищенных категорий (по медицинским, возрастным и иным показаниям, не имеющим возможности отстаивать свои права в суде) был причинен вред.

8. Выносить постановление о возбуждении уголовного дела (Согласно ч. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре и ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

В изучаемом вопросе данное полномочие также имеет основание для существования, которое необходимо рассмотреть с двух сторон. Во-первых, если во время осуществления проверки в органе административной юрисдикции будет известно, что в действиях

⁵⁶ Указание Генеральной прокуратуры РФ от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушений закона» // КонсультантПлюс.

(бездействиях) привлеченного к административной ответственности правонарушителя есть признаки преступления – прокурор выносит постановление о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном гл. 20 УПК РФ. Во-вторых, в ходе проверки может обнаружиться должностное преступление сотрудником органа административной юрисдикции.

В контексте рассматриваемого законодательного органа представляется, что ошибки в упомянутом Кодексе представляют собой пробел в отношении возможности обжалования вынесенных решений в случае нарушения.

2.2 Акты прокурорского реагирования

Принятие мер прокурорского реагирования на нарушения законов является прерогативой прокуроров-руководителей и их заместителей. Особенностью оцениваемой сферы надзорной деятельности будет то, что прокуроры используют средства прокурорского реагирования, которые закреплены как в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁵⁷, так и в ст. 25.11 и гл. 30 9 КоАП РФ.

Увеличение нарушений в сфере законодательства об административных правонарушениях в 2020 г. обусловил активизацию деятельности прокуроров (на 13,3%, до 568,2 тыс.). Принесено 137,6 тыс. протестов (+8,7%), подавляющее большинство из которых удовлетворено, внесено 16,2 тыс. представлений. По инициативе прокуроров более 8,6 тыс. виновных привлечены к дисциплинарной и 321,1 тыс. (+17,5%) – к административной ответственности, предостережены 3,7 тыс. должностных лиц о недопустимости нарушения закона, освобождено 340 человек, незаконно подвергнутых административному задержанию несудебными органами, направлено 480 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Увеличилось на 1,8% число направленных в суды (заявлений) исков (до 11,8 тыс.) на сумму 8,4 млн. руб., из рассмотренных судом удовлетворено 7,8 тыс. исков на сумму 8,1 млн. руб. (остальные находились на рассмотрении)⁵⁸. Далее рассмотрим основания применения мер прокурорского реагирования.

2.2.1 Постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении

Ранее в данной работе производился анализ данного полномочия со стороны двух позиций.

Прежде всего необходимо отметить, что нарушения норм КоАП РФ при привлечении граждан к административной ответственности, кроме вышеназванных, достаточно

⁵⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

⁵⁸ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 13.02.2021)

распространены в налоговых и таможенных органах, которые наделены административной юрисдикцией, также в комиссиях по делам несовершеннолетних, в органах пожарного надзора, реже в административных комиссиях.

Анализ состояния законности, административной практики и прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о пожарной безопасности на объектах социального назначения, проведенный Генеральной прокуратурой РФ, свидетельствует о том, что прокурорами Краснодарского, Алтайского краев, Тамбовской, Томской, Воронежской, Курганской, Ростовской, Костромской, Сахалинской и Волгоградской областей активно используются полномочия по возбуждению административных производств в отношении виновных в нарушении правил пожарной безопасности. Например, в некоторых районных медицинских учреждениях Томской области помещения не были оборудованы системами пожарной сигнализации, пути эвакуации отделаны горючими материалами, деревянные конструкции кровли не обработаны огнезащитным составом, в этой связи прокурорами в отношении руководителей учреждений возбуждены административные производства по ст. 20.4 КоАП РФ. Правонарушители привлечены к ответственности в виде административного штрафа. Генеральной прокуратурой РФ было внесено представление Главному государственному инспектору РФ по пожарному надзору об устранении выявленных нарушений. По результатам рассмотрения представления руководством МЧС России поручено начальникам региональных центров МЧС России умножить контроль за работой территориальных органов. На руководителей этих органов возложили проанализировать деятельность подчиненных, результаты рассмотреть на коллегиях.

2.2.2 Представление об устранении нарушений законов

Как уже было написано ранее в данной работе, основанием для принятия такой меры прокурорского реагирования – проверенные прокурором сведения о неправильном применении норм материального права и (или) несоблюдении должностными лицами органа административной юрисдикции процессуальных требований законодательства, в том числе требований: о порядке обращения вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению, о подведомственности, а также исходя из конкретных обстоятельств – о порядке производства по делам об административных правонарушениях, соблюдении прав участников производства по делам об административных правонарушениях, о порядке возбуждения дел об административных правонарушениях, об основаниях прекращения производства по делу об административном правонарушении, о использовании мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях о порядке пересмотра постановлений по делам об

административных правонарушениях и др. Также обнаружение фактов бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции.

Вместе с тем представление надлежит вноситься по факту нарушений, на которые ранее прокурор уже реагировал путем вынесения постановления об освобождении лица, задержанного в административном порядке по решению органов административной юрисдикции, принесения протеста на незаконное постановление по делу об административном правонарушении, а также в случаях неисполнения должностными лицами органов административной юрисдикции требований прокурора, вытекающих из установленных федеральными законами полномочий, которые имеют значение в рассматриваемой области.

Представления носят индивидуальный или обобщенный характер. В первом случае основанием будет подтвержденный в ходе проверки по поступившей в органы прокуратуры информации (сообщение в средствах массовой информации, жалоба, обращение гражданина или иного лица и т.д.) факт единичных нарушений требований закона со стороны должностных лиц органа административной юрисдикции. Во другом случае основанием, по большей части, выявленные в ходе плановой или внеплановой (в связи с поступившей информацией, по заданию вышестоящего прокурора, по собственной инициативе) проверки нарушения законов, в том числе по исполнению постановлений по дела об административных правонарушениях.

При указании адресата поданного заявления следует исходить из того, что согласно п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре предложение об устранении нарушений закона подается прокурором или его заместителем в орган или должностное лицо, уполномоченное исправлять нарушения. Представление адресуется руководителю органа, если необходимо устранить противоправную практику в определённом органе. Если же ранее внесенные представления или другие акты прокурорского реагирования не дали своих результатов, то можно рассмотреть вопрос о направлении вышестоящему по отношению к такому органу руководству. В связи с чем резолютивная часть должна содержать такие требования, как: обязательство применять дисциплинарные взыскания вплоть до увольнения должностных лиц с худшими показателями, включая в некоторых случаях и руководителя соответствующего органа административной юрисдикции; совершенствование системы контроля уровня квалификации лиц, привлекаемых для осуществления административного преследования; устранение причин и условий, способствовавших нарушению закона. Также необходимо сформулировать вопрос о безоговорочной отправке копий приказов в прокуратуру, в которых указывается принятие конкретных мер по устранению нарушений законов, причин и условий, способствующих нарушению закона.

2.2.3 Протест на постановление по делу об административном правонарушении

П. 3 ч.1 ст. 25.11 КоАП РФ предоставляет прокурору в пределах своих полномочий право обжаловать решение в случае совершения административного правонарушения независимо от участия в деле. Ст. 29.9 КоАП РФ устанавливает два вида таких решений: 1) постановление о назначении административного взыскания; 2) постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении может быть вынесено при: наличии одного обстоятельства, которое исключает производство по делу, предусмотренному ст. 24.5 КоАП РФ; оглашении виновному замечаний в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ; прекращении производства по делу и передачи материалов дела прокурору, органу предварительного следствия или органу дознания в случае наличия в действиях (бездействии) признаков преступления.

Следует учитывать здесь особенности, зафиксированные в гл. 30 КоАП РФ, а именно порядок пересмотра решений и постановлений по делам об административных правонарушениях. Итак, ст. 30.2 КоАП РФ устанавливается порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении, который распространяется также на дела о принесении протеста прокурором. При этом прокурор может по своему усмотрению направить протест в орган административной юрисдикции, принявший соответствующее постановление, либо непосредственно оспорить незаконное решение в суд или вышестоящему лицу, уполномоченным его рассматривать.

Целесообразно использовать процедуру прямого обращения в орган (суд, должностному лицу), правомочный рассмотреть протест. Это, во-первых, позволит сэкономить время, которое в противном случае будет занято процедурой дальнейшей переписки органа административной юрисдикции, решение которого оспаривается, с органом (судом), правомочным пересматривать оспариваемое решение. Во-вторых, обращение напрямую в вышестоящую инстанцию более приемлемо и с точки зрения логики, поскольку в противном случае протест адресуется органу, который не вправе его рассмотреть по существу и принять основанное на законе решение. П. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре тоже соответствует этому положению, давая прокурору или его заместителю право обжаловать незаконное противоправное действие в вышестоящий орган.

Статья 30.1 КоАП РФ определяет органы и должностных лиц, которым адресован протест, а ст. 30.3 КоАП РФ гласит, что жалоба, а также протест на решение об административном правонарушении может быть подана в течение 10 дней со дня вручения или получения копии решения. Следовательно, законодателем установлены исходные точки для обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, равно

как и для опротестования, поскольку ч. 1 ст. 30.10 содержит прямую отсылку к ст. 30.1 – 30.3 КоАП РФ.

Поскольку прокурор фактически не может обеспечить полный контроль над всеми решениями, не вступившими в законную силу, принятыми в пределах его территориальной или по объектной юрисдикции органами административной юрисдикции, основной упор в его работе должен быть сделан на оспаривании решений, которые вступили в законную силу.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2008 № 240-ФЗ ст. 30.11 КоАП РФ утратила силу. Этим же законом были добавлены новые статьи 30.12-30.19, регламентирующие порядок обжалования, а также подача протеста в надзорном порядке постановления об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб. Нормы этих статей расширяют право обжаловать в порядке контроля решения об административном правонарушении, вступившие в силу решения, основанные на результатах рассмотрения жалоб, протесты против лиц, указанных в ст. 25.1-25.5 КоАП РФ. Для удобства рекомендуется руководствоваться положениями ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, определяющей, какого рода решение может быть вынесено по результатам рассмотрения жалобы (протеста). Прокурор уполномочен на постановление по делу об административном правонарушении приносить протест в случаях, если:

а) содержится хотя бы одно обстоятельство, предусмотренное ст. 24.5 КоАП РФ. Статья 2.9 КоАП РФ, на которую сделана ссылка в соответствующей норме, гласит, что судья, орган, должностное лицо, уполномоченное рассматривать дело об административном правонарушении, может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, если административное правонарушение совершено в незначительной степени, нарушение административной ответственности и ограничивается устным заявлением. Обстоятельства, указанные в этой статье, не могут быть положены не только прокурором, но и лицом, обжалующим решение, в мотивационную основу своих претензий, поскольку в ней отсутствует элемент обязывания руководствоваться теми или иными соображениями, что предполагает личное усмотрение уполномоченного на то лица или органа на применение такой нормы. Напротив, ст. 24.5 КоАП РФ раскрывает исчерпывающий перечень обстоятельств, которые исключают производство по делу об административном правонарушении.

В мотивировочной части протеста необходимо указывать одно из таких оснований, в резолютивной же части ставится вопрос об отмене незаконного постановления и о прекращении производства по делу. Факт недоказанности обстоятельств, на которых основано вынесенное оспариваемое постановление может быть взят за основу мотивировочной части протеста. Прокурор учитывает положения ст. 26.1 КоАП РФ, которые

перечисляют обстоятельства, подлежащие разрешению по делу об административном правонарушении;

б) процессуальные требования, предусмотренные КоАП РФ, были существенно нарушены, если это не позволяло всесторонне и объективно рассматривать дело, а также которое влекло наложение более строгого административного наказания. В мотивирующей части протеста следует указать, какие существенные нарушения процессуальных требований КоАП РФ не позволили провести всестороннее, полное и объективное рассмотрение дела или почему применяется закон об административном правонарушении, требующем наложения более строгого наказания. В резолютивной части акта реагирования прокурор ставит вопрос об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение;

в) постановление было вынесено неправомочным судьей, органом или должностным лицом. Прокурор аргументирует свою позицию, ссылаясь на нормы КоАП РФ, например, о подсудности рассмотрения дел об административных правонарушениях, а в резолютивной части затрагивает вопрос об отмене постановления и отправке дела на рассмотрение по подсудности.

Целям прокурорского реагирования, повышению ответственности прокуроров за качество изготовленных ими актов реагирования способствует привязка ст. 30.7 КоАП РФ.

Единственным основанием для приостановления исполнения постановления – протест прокурора на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до момента рассмотрения протеста. Следовательно, если исходить из требований ст. 30.12 КоАП РФ, необходимо обеспечить одновременность в процессе принесения такого протеста прокурором субъекта Федерации или его заместителем на имя председателя (заместителя председателя) соответствующего их уровню суда и в уведомлении суда или органа административной юрисдикции, вынесшего оспариваемое постановление по делу об административном правонарушении о приостановлении его исполнения до рассмотрения протеста. Уведомлять предпочтительнее выявившему нарушение прокурору по месту нахождения органа административной юрисдикции, вместе с тем должна быть достигнута предельная согласованность в принятии решений прокурорами районного и областного звеньев.

Отметим, что в соответствии со ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор или его заместитель опротестовывают правовые акты, которые противоречат закону, в случае раскрытия незаконных правовых актов. Если органы, которые приняли такие акты, отказываются признавать их недействительными, прокурор обращается в суд для признания таких актов недействительными (статья 45 ГПК РФ, статья 52 АПК РФ).

2.2.4 Предостережение о недопустимости нарушения закона

Ч. 1 ст. 25.1 Закона о прокуратуре закрепляет объявление должностному лицу предостережения о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушений. То есть по своей сути это средство прокурорского надзора нельзя признать актом реагирования на выявленные нарушения в прямом смысле слова. Ко всему прочему, анализируя практику применения прокурорами названной статьи, предостережения часто объявляются уже по факту совершения нарушений законов, а не при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Несомненно, подобная практика не совсем правильная и подлежит поправкам, поскольку предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, отчего ценность его крайне невелика.

Если на протяжении продолжительного периода времени вскрываются однопорядковые нарушения со стороны органов административной юрисдикции, допустимо практиковать в надзорной деятельности объявление предостережений должностным лицам таких органов, что дает прокурору основания полагать об их постоянном характере и устойчивости, возможности повторения в правоприменительной практике.

Напоследок необходимо обозначить, что в силу ограниченного объема работы охватить весь аспект возникающих вопросов и путей их разрешения невозможно. Бесспорно, с учетом характера представленной работы в ней не нашли отображения различные точки зрения ученых, авторов комментариев к КоАП РФ по наиболее актуальным вопросам.

При этом в данной работе отражены вопросы прокурорского надзора практически на любой из выделяемых в КоАП РФ стадий процесса привлечения к административной ответственности, в особенности по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Дальнейшая модернизация законодательства об административной ответственности внесет коррективы в практику прокурорского надзора, что потребует разработки более современных методик осуществления проверок их исполнения.

2.3 Взаимодействие прокуроров с другими органами в процессе осуществления надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции

Взаимодействуя друг с другом, действуя согласованно, органы прокуратуры и административной юрисдикции, как показывает практика их работы, могут достичь значительных положительных результатов в предупреждении административных правонарушений и, в конце концов, в укреплении региональной законности. Лишь при

совместных усилиях многих органов, в том числе прокуратуры, можно достичь желаемых положительных результатов.

Несмотря на явные доказательства полезности такого взаимодействия, в руководящих документах Генерального прокурора Российской Федерации оно либо вообще не упоминается, либо цитируется, но не раскрывает его содержание. К сожалению, внимание ученых к этому вопросу также снизилось. За последние годы, по сути, опубликована только одна небольшая работа, посвященная взаимодействию, изготовленная А.Ю. Винокуровым⁵⁹.

Разумеется, что итоговая цель прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции и названными органами одна и та же – это предупреждение административных правонарушений. Многофункциональная надзорно-контрольная деятельность органов прокуратуры и административного подчинения во многом совпадает не только по целям и задачам, но и по времени, общественному запросу, способам выявления и устранения административных правонарушений и их предупреждению. Другими словами, у них много точек соприкосновения, что создает благодатную почву для успешного взаимодействия этих органов с целью предотвращения этих преступлений.

Взаимосвязь организуется и реализуется прокурорами – руководителями прокуратур, руководителями органов административной юрисдикции, их заместителями, руководителями структурных подразделений этих органов в рамках возложенных на них полномочий и всеми теми сотрудниками, которые задействованы в надзорном процессе (помощники прокуроров, государственные инспектора и многие другие).

Близкая взаимосвязь органов прокуратуры и органов административной юрисдикции позволяет соединять усилия этих органов, концентрировано и результативно употребить их информационный, организационный, правовой, методический, интеллектуальный и иной потенциал в борьбе с административными правонарушениями⁶⁰.

Вышеперечисленное никак не противоречит важнейшему назначению прокуратуры – это осуществление надведомственного федерального надзора за исполнением действующих на территории России законов и не является определенным вмешательством в деятельность органов административной юрисдикции. Вследствие чего всё, что не противоречит законам, что способствует укреплению законности, должно приветствоваться и совершенствоваться, включая организацию взаимодействия органов прокуратуры с другими органами.

⁵⁹ Винокуров А. Ю. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000.

⁶⁰ Винокуров А. Ю. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 7.

Так какие же направления, по которым может развиваться взаимодействие органов прокуратуры с органами административной юрисдикции?

1. Взаимный обмен информацией. Наличие соответствующей информации, как уже упоминалось, является необходимым условием организации работы органов прокуратуры и органов административной юрисдикции на научной основе, то есть с учетом реального состояния законности, динамики правонарушений, взаимных мер, принимаемых для предотвращения административных правонарушений (проступков), положительные сдвиги на практике и рекомендации ученых и другие факторы.

Добавление информационной базы облегчает взаимный обмен информацией, материалами и документами, представляющими интерес для сторон. Мы можем рассмотреть обмен следующей информацией:

- количество и виды административных правонарушений, совершенных в регионе; типичные, то есть наиболее частые нарушения закона, а также, пусть и единичные, но общественно опасные нарушения, составляющие состав соответствующих преступлений (злостное хулиганство, браконьерство и другие); лица, совершившие административные правонарушения; динамике этих правонарушений (их увеличение или уменьшение), вредные последствия правонарушений в виде, скажем, экономического (материального), экологического и иного ущерба;

- причины административных правонарушений и условиях их совершения, без знания которых невозможно определить соответствующие меры по борьбе с административными правонарушениями;

- проверки исполнения (соблюдения) правовых норм, проведенные как прокурорами, так и работниками органов административной юрисдикции на разного рода объектах, территориях, в том числе в органах административной юрисдикции; рейды по предотвращению, например, браконьерского лова рыбы или отстрела диких животных; обследование состояния природных ресурсов, проводимых органами административной юрисдикции, результаты таких проверочных и иных действий (выявленные нарушения, негативные изменения в природной среде и другие);

- меры (действия), предпринимаемые или планируемые в ближайшее время прокуратурой, а также органами административной юрисдикции и, возможно, другими органами, такими как представительные и исполнительные органы, направленные на предупреждение административных правонарушений (внесение актов реагирования по фактам совершения соответствующих правонарушений, привлечение правонарушителей к административной ответственности; принятие мер к возмещению материального ущерба, проведение профилактических мероприятий).

Кроме того, также необходим обмен:

- информацией о мерах, принятых органами административной юрисдикции в связи с внесенными в их адрес актами прокурорского реагирования;
- правовой информацией (соответствующими нормативными актами, особенно ведомственными или региональными);
- статистической информацией, в том числе охватываемой в ряде регионов страны, всех районов области и т.д., содержащейся в статистических отчетах, обзорах, докладах и справках. Для прокуратуры может иметь интерес информация о количестве правонарушителей, привлеченных к административной ответственности, о количестве лиц и сумме заявленных жалоб в суды общей юрисдикции и арбитражные суды и результаты их рассмотрения; о фактах принятия решений о приостановлении производственной деятельности предприятий или их структурных подразделений ввиду, например, несоблюдения санитарных норм и правил, требований экологической безопасности; о фактах дисквалификации физических лиц (ст.3.11 КоАП РФ);
- методическими документами (пособия, разработки), которые содержат рекомендации по выявлению, устранению и предупреждению административных правонарушений;
- научной информацией, например, о новых приемах и методах выявления и предупреждения административных правонарушений, определения материального ущерба, причиненного этими правонарушениями и о другом.

Подобные деловые контакты между руководителями органов прокуратуры и административного подчинения, прокурорами и государственными инспекторами как через существующие СМИ, так и в личных встречах, их участие в различных типах совместных мероприятий, например, в оперативных заседаниях, заседаниях коллегий, научных и практические конференции и семинары, тренинги, в том числе участие в мероприятиях, проводимых представительными и исполнительными органами власти, другими правоохранительными органами и другими органами, серьезно пополняют информационную базу как прокуратуры, так и административных судов, позволяют получать интересующую их информацию своевременно.

Органам административной юрисдикции и сотрудникам органов прокуратуры необходимо выражать инициативу в получении друг от друга нужной им информации, но при всем этом с уважением относиться друг к другу. По возможности можно сводить к минимуму количество письменных запросов о получении такой информации.

2. Согласование планов работы. Необходимо для исключения дублирования определенных мероприятий и для эффективного и рационального использования имеющихся

средств и сил, то есть для достижения определённой слаженности в работе органов прокуратуры и административной юрисдикции. Для этого прокуратура должна быть осведомлена о запланированных мероприятиях органов административной юрисдикции. Руководители этих органов, а также руководители структурных подразделений названных органов в части, их касающейся, занимаются согласованием данных планов. Непосредственное согласование планов работы обычно осуществляют сотрудниками прокуратуры, на которых возложено осуществление надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, а в органах административной юрисдикции – сотрудники, которые наделяются полномочия по поддержанию регулярных деловых контактов с прокуратурой.

На практике показано, что подобное контактирование на стадии формирования планов работы в форме деловых встреч, переговоров, ознакомления друг друга с проектами планов работы дает положительные результаты для укрепления законности, позволяет более детально разграничить круг деятельности прокуроров и государственных инспекторов, не вмешиваясь в компетенцию друг друга, охватить надзорно-контрольными мероприятиями большее число объектов, действовать слаженно при осуществлении планов.

В частности, в согласовании нуждаются следующие мероприятия: проверка применения (соблюдения) закона об административных правонарушениях: (кому, где и когда это делать); подавать иски в суды общей юрисдикции и третейские суды о возмещении вреда, причиненного административными правонарушениями (кому, когда и в какой суд вы их отправляете); реакция на выявленные нарушения законодательства (как и в какое агентство реагировать и какие меры реагирования применять); превентивные меры (как, где, когда и кем их применять и какие средства связи использовать в этом случае).

При составлении планов работы необходимо предусмотреть совместный надзор за исполнением законов административными юрисдикциями и другой совместной деятельностью, о которой будет сказано ниже.

Прокуратура должна руководствоваться следующим правилом: во всех случаях, когда решается провести проверку исполнения закона об административных правонарушениях в данном учреждении прокурором или предпринять какие-либо другие действия, необходимо выяснить, намерен ли соответствующий орган административной юрисдикции в ближайшее время провести такую инспекцию на этом объекте или выполнить любую другую деятельность в ближайшем будущем, независимо от того, были ли такие действия уже выполнены.

Таким образом, согласованная работа прокуратуры и административной судебной системы осуществляется как на этапе составления планов работы обоих органов, так и в ходе их реализации.

3. Привлечение специалистов органами административной юрисдикции для участия в проведении проверок прокуратуры.

4. Проведение совместных или одновременных проверок исполнения (соблюдения) законов. Совместные проверки исполнения законодательства органами административной юрисдикции, проводимые одновременно с участием представителей прокуратуры и вышеупомянутых органов, позволяют более полно выявлять нарушения и более тщательно устанавливать причины и условия, способствующие этому.

Участвовать в таких проверках могут не только органы административной юрисдикции, но и представители других органов, например, сотрудники районной администрации. По характеру, объему выполняемой работы, сроками проведения и другие факторы позволяют определить состав участников совместной проверки. В любом случае, в состав проверяющих должны входить специалисты, которые хорошо знают характер и особенности той или иной деятельности объекта, подлежащего проверке, особенности технологических и иных процессов. Представители органа административной юрисдикции зачастую вместе с тем в процессе проверки выполняют эти функции специалистов, так как обладают определенными познаниями, которых нет у сотрудников прокуратуры. По инициативе сторон, если есть необходимость, в проверке могут участвовать работники других органов, а также работник предприятия, учреждения, организации, где проводится проверка в качестве специалистов.

Совместные проверки проводятся по заранее составленному участниками плану или программе, в которых особое внимание следует уделять индивидуализации деятельности ее участников, иными словами, определяется, что будет делать прокурор и что представитель органа административной юрисдикции. Что касается одновременных проверок, проводимых параллельно прокурорами и сотрудниками органов административной юрисдикции независимо, но в разных органах, то они могут проводиться, скажем, для лучшего охвата проверяемых органов административной юрисдикции, когда один орган не может это осуществлять, а также для предотвращения нарушений со стороны другого органа административной юрисдикции, если известно, что один из уже проверенных органов нарушил закон.

Одновременные проверки исполнения законов органами административной юрисдикции проводятся в соответствии с заранее согласованным планом или программой. Одновременные проверки исполнения законов административными юрисдикциями

проводятся. По завершении этих проверок стороны информируют друг друга о результатах их проведения и о мерах, принятых для устранения обнаруженного нарушения, а также об обстоятельствах, способствующих нарушениям.

5. Совместное участие в заседаниях и совещаниях. Они могут быть организованы как в прокуратуре, так и проводимых в органах административной юрисдикции, а также заседания и совещания, проводимые другими органами, например, органами представительной и исполнительной власти.

Рассматриваемая форма взаимодействия прокуратуры и органов административной юрисдикции позволяет:

- дополнять информационную базу названных органов особенно в части предупреждения административных правонарушений;

- видеть недостатки и положительные стороны надзорно-контрольной деятельности сторон, а также возможные направления взаимопомощи (правовой, методической и иной);

- более подробно ознакомиться со специфике работы соответствующего органа прокуратуры и органа административной юрисдикции, их возможностями (правовыми, организационными, интеллектуальными, методическими) по предупреждению административных правонарушений;

- намечать совместные более сбалансированные мероприятия в виде проверок, совместного изучения, обобщения практики работы, направленные в конечном итоге на предупреждение нарушений законов. Подобные мероприятия позволяют улучшать работу, как органов прокуратуры, так и органов административной юрисдикции.

Стороны вправе заранее озвучить повестку дня, вопросы, выносимые на обсуждение на заседаниях или совещаниях, также на что надо обратить особое внимание в процессе обсуждения вопроса с учетом состояния исполнения законов и состояния надзорно-контрольной деятельности, так это какие проблемы обязательно надо затронуть во время выступления приглашаемой стороны. Решения этих заседаний и совещаний должны содержать конкретные мероприятия (задачи), которые предстоит решать в пределах предоставленной им компетенции, как органу прокуратуры, так и органу административной юрисдикции. Руководители этих органов или по их поручению другие должностные лица обязаны осуществлять контроль за исполнением решений, которые были приняты подобных совещаниях и заседаниях, следить за выполнением поставленных сроков.

6. Совместное участие в предупредительно-профилактических мероприятиях.

7. Проведение совместных учебных занятий.

К примеру, организация занятий по темам, так или иначе направленным на профилактику административных правонарушений в системе повышения квалификации, то

есть непосредственно в прокуратурах, в учебных сборах при вышестоящих прокуратурах, в различных региональных учебных сборах, а также в учреждениях повышения квалификации менеджеры-корреспонденты часто приглашают для проведения занятий наиболее квалифицированных сотрудников административных юрисдикций. Но руководители этих органов всех уровней, в свою очередь, приглашают наиболее компетентных прокуроров и следователей, обладающих педагогическими навыками, для участия в аналогичных и других учебных мероприятиях.

При этом сотрудники обоих органов дополняют друг друга знаниями, особенно о состоянии исполнения законодательства об административных правонарушениях, причинах административной правонарушаемости, принятых мерах по борьбе с ней, о новых методах, приемах, используемых при выявлении, устранении и предупреждения нарушений закона, а также о недавно изданных ведомственных нормативных актах и принятых законах, разъясняют смысл и содержание этих законов.

Заблаговременно руководители перечисленных органов или по их указанию другие работники составляют развернутый план (программу) проведения коллективного обучения. В такой программе отображается: дата, время и место проведения обучающего мероприятия, его вид (круглый стол, лекция, семинар, либо деловая игра), также должен быть состав участников (обучение будет проводиться для всех работников или для сотрудников), лица, которые будут выступать с докладами или лекциями, материальное обеспечение занятий. План после подписания руководителями органов доводится до ведения всех участвующих в занятиях лиц. За несколько дней до начала занятия руководителям органов необходимо проверить состояние готовности лиц, непосредственно, проводящих занятия (лекторов, выступающих).

Как правило урок проводится по названному плану. При этом необходимо предоставить возможность поговорить со всеми заинтересованными участниками урока, задать вопросы и получить на них максимально исчерпывающие ответы.

В конце урока подводится его результат, ему дается критическая объективная оценка, что в будущем позволяет совершенствовать данную форму обучения, повышать свой теоретический уровень.

Формы пополнения знаний работников обоих органов – это также консультации, которые они дают друг другу.

Прокуроры и сотрудники органов административной юрисдикции могут также использовать другие формы взаимодействия, зарекомендовавшие себя на практике, не противоречащие закону и функциональному назначению этих органов.

2.4 Организация прокурорского надзора и административного преследования органами и учреждениями прокуратуры

Основные положения по организации работы в органах прокуратуры изложены в специальной литературе, адресованной прокурорам⁶¹. Исходя из этих положений, мы рассмотрим некоторые вопросы организации надзора со стороны прокуратуры за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Окончательные результаты проверки прокуратуры в рассматриваемой области связей с общественностью, а также всех других видов деятельности прокуратуры, то есть эффективность этой деятельности, в значительной степени зависит от того, как осуществляется работа. организовано. Организовывать – значит придавать чему-то гармоничный вид, что-то упорядочивать, определять структуру, взаимное расположение частей, их взаимосвязь и функции⁶². Касаемо прокурорского надзора в исследуемой области следует отнести выражение «поставить задачи и добиться их выполнения».

Организация работы в прокуратуре – это комплекс взаимосвязанных действий (мероприятий), направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по выполнению возложенных на нее задач⁶³. В наше время в науке «прокурорский надзор» сформулированы ключевые элементы организации работы, число которых достигает полутора десятков⁶⁴. Идет речь об организации работы в широком смысле слова.

Сбор информации о нарушении законов органами административной юрисдикции. Специфика деятельности прокуратуры, в отличие от деятельности многочисленных государственных органов с надзорными функциями, заключается в том, что прокуроры осуществляют надзор и другие действия, как правило, при наличии информации о нарушении законодательства, другими словами, когда у них есть информация об аномальном и некорректном поведении надзорных органов, не соответствующем действующему законодательству. Прокурор всегда действует в случае нарушения закона. Если закон выполняется правильно, нет причин для вмешательства прокурора. Любые признаки нарушения закона подлежат проверке. Понятно, что информация о нарушении закона не может быть подтверждена в ходе проверки. Цели и задачи прокурора в сфере надзора над прокурором за исполнением законов органами административной юрисдикции

⁶¹ Настольная книга прокурора. М: НИИ прокуратуры, 2002.

⁶² Боголепов В. П. О состоянии и задачах общей теории организации. В кн. Организация и управление. М.: Наука, 1968. С. 44-45.

⁶³ Прокурорский надзор. Учебник / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2003. С. 73.

⁶⁴ Виноградов В. П. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства. Пособие для природоохранных прокуроров / В. П. Виноградов, А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров. М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. С. 50.

не могут быть успешно достигнуты, если у него нет полной и достоверной информации об исполнении законов назначенными органами.

Существует множество источников, из которых можно взять информацию о нарушении законов органами административной юрисдикции:

- обращения граждан, то есть заявления, жалобы, полученные в прокуратуре, в том числе на личном приеме у прокуроров;

- официальные обращения должностных лиц, представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на действия (бездействие) и решения работников органов административной юрисдикции;

- сообщения из СМИ (включая текущую прессу, радио, телевидение) о фактах проявления пассивности или злоупотреблений со стороны работников органов административной юрисдикции;

- письменные обращения граждан (жалобы, заявления), а также официальные обращения должностных лиц и иных лиц (собственников бизнеса, предпринимателей), поступившие в другие правоохранительные органы, представительные и исполнительные органы, вышестоящие органы в связи с незаконностью действий административных судов;

- письменные обращения граждан (жалобы, заявления), а также соответствующие официальные обращения, поступившие в органы административной юрисдикции в связи с незаконностью их действий;

- статистические отчеты о деятельности органов административной юрисдикции, направляемые в вышестоящие инстанции, а также в органы статистики;

- отчеты и сообщения органов административной юрисдикции, направленные в вышестоящие органы, а также по запросам в правоохранительные, исполнительные и представительные органы;

- отчеты судей и других должностных лиц о некачественной работе по подготовке материалов об административных правонарушениях;

- информация правоохранительных органов о сокрытии фактов совершения преступных действий путем незаконного использования административными органами механизма административного преследования, а также о непринятии соответствующих мер при получении материалов о преступлениях, совершенных правоохранительными органами, в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела;

- материалы других судебных проверок исполнения законодательства, в том числе проведенных в органах, наделенных административной и судебной властью;

- материалы проверок, проведенных государственными органами, наделенными контрольными функциями;

- документы по уголовным делам, находящимся в ведении прокуратуры и других органов;
- документы об участии прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел;
- имеющиеся в органах МВД России материалы о применении мер административного принуждения к преступникам, отбывающим административный арест и другие;
- материалы судебных приставов о возбуждении исполнительного производства по инициативе органов административной юрисдикции;
- протоколы банковских учреждений по исполнению решений административных судов о взыскании штрафов;
- привлечение административных судов к участию в работе коллегий региональных и приравненных к ним прокуроров, а также координационных совещаний;
- осуществление мер надзора и контроля, а также превентивных мер совместно с ответственными органами.

Анализ информации о нарушениях законодательства предшествует планированию работы. Оптимальным и сбалансированным может быть лишь то план, который основан на результатах всестороннего анализа этой информации, с учетом фактического состояния исполнения законов. В этом смысле информация, поступающая в прокуратуру о нарушениях законодательства органами административной юрисдикции, подлежит тщательному анализу.

Глубокий и всесторонний анализ этой информации позволяет прокурорам:

- выявить органы и должностных лиц, наиболее часто нарушающих закон на всех этапах административного процесса;
- увидеть реальную ситуацию с исполнением законодательства органами административной юрисдикции, то есть состояние законности в их административно-юрисдикционной деятельности;
- отделить те правонарушения, которые представляют наиболее повышенную общественную опасность;
- сравнить с результатами предыдущего аналогичного анализа информации о нарушениях, проведенного, допустим, в прошлом году, и выяснить, какие были изменения к лучшему или к худшему;
- выявить наиболее частые нарушения и установить основные причины их совершения;
- оценить достаточность или недостаточность мер прокурорского реагирования на правонарушения, допущенные органами административной юрисдикции, если ранее было

такое реагирование прокурора. Другими словами, прокурор может определить, какое влияние оказал акт реагирования на должностное лицо, соблюдало ли оно в последующем законодательство;

- обращаясь к статистическим материалам, узнать увеличилась ли активность проверяемых органов в их борьбе с административными правонарушениями или же уменьшилась;

- определить те проверки, которые: во-первых, можно осуществить при совместном участии органов административной юрисдикции; во-вторых, можно поручить провести вышестоящим органам административной юрисдикции или непосредственно начальству тех должностных лиц, которые допустили нарушение закона; в-третьих, можно не планировать, из-за низкой общественной опасности допущенных нарушений, ограничившись иными мерами воздействия, например, напоминанием должностному лицу о необходимости выполнения требований закона; и в-четвертых, необходимо провести незамедлительно силами прокуратуры;

Используя статистические данные административных судов, прокурор может также определить, какие категории граждан совершают административные правонарушения, какие виды преступлений они совершают и какие преступления распространены в регионе. Какова их динамичность (рост, уменьшение их количества); каковы основные причины их совершения? Какие меры принимают административные суды для предотвращения административных правонарушений? Прокурор должен располагать такой информацией, поскольку как его надзорная деятельность, так и деятельность административных судов направлены на предотвращение административных правонарушений. Вся надзорная деятельность прокуратуры носит ярко выраженный профилактический характер.

Планирование работы по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции. Меры по контролю за исполнением законов в этой сфере должны быть отражены как в текущих, так и в долгосрочных планах работы районных, региональных и коллегияльных прокуроров.

Основанием для проведения прокурорской проверки обычно является информация о нарушениях закона. Однако руководящие документы Генпрокуратуры РФ разрешают проводить проверки в некоторых случаях даже при отсутствии информации о нарушениях закона⁶⁵. Крайне желательно, чтобы прокуратура систематически осуществляла законность принятия административной ответственности во всех органах административной

⁶⁵ Приказ Генерального прокурора РФ от 22.05.1996 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // КонсультантПлюс.

юрисдикции, независимо от сигналов о нарушениях закона. Однако такая задача явно нереальна для большинства районных и коллегиальных прокуроров.

Проверка организации работы в ряде районных прокуроров позволила убедиться, что прокуроры при контроле за исполнением закона конкретным органом одновременно проверяют законность его административной и судебной деятельности. Так, при проверке исполнения земельного законодательства в районной комиссии по земельным ресурсам и землеустройству прокуратура также проверяет законность привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности. Эту практику организации труда можно рассматривать как положительную, и поэтому ее следует распространять.

Теперь что касается проверки законности задержания, административного ареста. Такие проверки в специальных приемных центрах, камерах предварительного заключения, комнатах для административно задержанных лиц и других местах должны проводиться систематически и в плановом порядке, независимо от наличия информации о нарушениях закона и, в принципе, а при получении таких сведений – в первоочередном порядке.

В связи с тем, что районные прокуратуры являются основными «боевыми единицами» в борьбе с нарушениями законодательства об административных правонарушениях на них, обычно, вышестоящей прокуратурой, а также Генеральной прокуратурой РФ возлагается максимально много задач. Если еще не упоминать многочисленные жалобы и обращения, то объективно прокуратуры районного звена не могут содержать большое количество самостоятельно запланированных проверок а своих планах работы, потому что их попросту некому будет проводить. Поэтому при выборе органа административной юрисдикции в качестве объекта проверки нужно руководствоваться ранее полученными данными о низкой законности исполнения законодательства об административных правонарушениях. Это можно определить только на основе тщательного анализа текущей ситуации в конкретной административно-территориальной единице.

Помимо этого, поводами планирования проверок может выступать:

- отсутствие в прокуратуре исчерпывающей и достоверной информации о результатах оценки органами административной юрисдикции ранее вынесенных прокурором постановлений о возбуждении дел об административном правонарушении;
- неоднократное невыполнение требований прокуратуры сотрудниками органов административной юрисдикции, включая отсутствие ответов о результатах рассмотрения прокурорских представлений и других актов реагирования, принятых конкретных мерах по устранению выявленных нарушений законов (также в тех случаях, когда прокурор настаивал на привлечении виновных лиц к ответственности), причин и условий, способствующих правонарушениям.

Мероприятия, предусмотренные в предыдущем рабочем плане, но не реализованные, имеют смысл быть отраженными в новом плане проверок, если они не утратили своею актуальность.

Помимо проведения проверок в планах может быть предусмотрено: проведение общих с данными органами мероприятий профилактического характера или же повышение квалификации; выполнение аналитических мероприятий; разработка методических работ как для органов административной юрисдикции, так и для сотрудников прокуратуры.

Контроль за выполнением планов. Любое планирование имеет смысл, если запланированные задачи или мероприятия выполняются своевременно и качественно. Осуществлению намеченных мероприятий способствует контроль, осуществляемый прокурором, его заместителем и руководителями структурных подразделений, а также самоконтроль самих исполнителей. Контроль следует проводить систематически. Вряд ли можно признать приемлемой практику некоторых прокуроров ежедневно напоминать оперативникам о необходимости своевременного выполнения плановых заданий.

Как основную составляющую элементов функции управления органа прокуратуры, В.П. Рябцев выделяет планирование, информационно-аналитическую работу и контроль за выполнением этих планов⁶⁶, с чем трудно не согласиться.

Специализация прокурорских работников. Одним из условий успешного надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции выступает специализация субъекта, другими словами закрепление определенного района или участка за конкретным сотрудником или несколькими сотрудниками, что закрепляется приказом о разделении служебных обязанностей. Ясно, что, несмотря на всю важность специализации, в настоящее время обеспечить ее достаточно сложно, особенно на уровне районного звена из-за ограниченного количества сотрудников в штате, где работа зачастую строится по принципам «взаимозаменяемости» и «выполнения всей работы всем сотрудниками». Подобная ситуация имеет место во многих прокуратурах субъектов РФ.

Тем не менее, специализация требуется в области надзора со стороны государственной прокуратуры за исполнением законов административными юрисдикциями. Люди, специализирующиеся в определенной области, более компетентны и эффективнее выполняют возложенные на них обязанности и делают меньше ошибок в своей работе. Повышает личную ответственность сотрудников за поставленную задачу, позволяет избежать обезличивания, когда неизвестно, у кого спросить, скажем, сбой на работе.

⁶⁶ Рябцев В. П. Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры. Дисс. на соискание учен. степ, доктора юрид. наук в форме научного доклада. М.: 1991. С. 32.

В округе и его аналогах, с небольшой командой промоутеров, специализация в этой сфере вряд ли возможна. Здесь прокуроры могут специализироваться только на нескольких направлениях (предметах). При организации работы и распределении служебных обязанностей необходимо учитывать, что органы административной юрисдикции относятся к разным федеральным органам исполнительной власти, поэтому при значительном количестве прокуроров к ним могут быть закреплены конкретные органы, например, одному – органы МВД, другому – центр санитарно-эпидемиологического надзора Минздравсоцразвития России, департаменты или управления ветеринарной медицины Минсельхоза России. Другими словами, возможны разные варианты с учетом таких возможностей. В разных звеньях прокуратуры может быть и разная специализация, например, в областном звене более узкая специализация. Вместе с тем, в Генеральной прокуратуре РФ было бы разумно выделить самостоятельное структурное подразделение, в штат которого, допустим, входило бы по 6-8 сотрудников, которые осуществляли бы надзор за исполнением законов именно в органах административной юрисдикции. Схожие мнения по данному образованию имеют и другие практические работники и ученые⁶⁷.

По поручению Генерального прокурора Российской Федерации от 13.03.2003 № 13/201⁶⁸ рассмотрение заявлений о применении законодательства об административных правонарушениях под надзором административных юрисдикций было поручено, соответственно, управлению по надзору за исполнением законов и законности правовых актов, управлению за соблюдением таможенного и налогового законодательства (ныне оба управления объединены в управление по надзору за соблюдением федерального законодательства), управлению по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе, а также в арбитражном процессе (в настоящее время объединены в управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе), управлению по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, управлению по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, отделу по делам несовершеннолетних и молодежи, Главной военной прокуратуре, подразделениям Генеральной прокуратуры в федеральных округах. Прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам предложено принять к сведению это указание при организации работы по рассмотрению и разрешению обращений, связанных с нарушениями законодательства об административных правонарушениях.

⁶⁷ Стуканов А. Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях / В. Рохлин, А. Стуканов // Законность. 2003. № 7. С. 12.

⁶⁸ Указание Генерального прокурора РФ от 13.03.2003 №13/20 «О рассмотрении в Генеральной прокуратуре Российской Федерации обращений, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях» // КонсультантПлюс.

3 Перспективы совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции

3.1 Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции

Выделение в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры является ярким подтверждением значительного укрепления правозащитной роли в современном мире. Соблюдение прав и свобод человека играет жизненно важную роль в обеспечении правовой защиты личности от произвола и беззакония независимо от их происхождения и субъекта, от которого они исходят.

Десятки миллионов граждан вовлечены в административный процесс, их права и свободы часто нарушаются. Прокуратура обязана устранять нарушения законодательства среди тех органов, которые наделены полномочиями на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Стоит заметить, что прокуратура выполняет значительную часть работы по защите прав и свобод человека и гражданина с целью контроля за соблюдением законов об административно-правовых отношениях, правовых актов федеральных министерств и ведомств, а также представителей (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы управления и их должностные лица

Реализуя надзорные функции, принимая участие в рассмотрении дел судом, прокурор должен ликвидировать нарушения законодательства.

Выделяют несколько стадий прокурорского надзора за законностью в деятельности органов административной юрисдикции. Первая стадия – это выявление признаков нарушения закона и принятие решения о возбуждении прокурорско-надзорного процесса. Вторая стадия состоит в проверке материалов о нарушении закона. Третья стадия – это принятие мер по устранению обнаруженных нарушений, а также причин и условий, которые способствовали этому.

Таким образом, первая стадия состоит из выявления доказательств нарушения законов в деятельности органов административной юрисдикции и принятия прокуратурой решения о начале проверки в прокуратуре.

Этот этап самый сложный. Во избежание серьезных ошибок необходимы подробные методические рекомендации, применение которых позволило бы магистратам прокуратуры с

минимальной потерей времени, но с наибольшей эффективностью использовать все свои навыки для выявления и выявления нарушений законодательства.

Для начала, следует определить круг вопросов, в которых прокурору необходимо четко ориентироваться, чтобы глубоко и полно раскрывать нарушения законов и обстоятельства, им способствующие, как полагают В.Г. Мелкумов и А.Д. Берензон⁶⁹.

Считаю, что прокурор, осуществляющий надзор за законностью деятельности органов административной юрисдикции, должен знать: указания и приказы Генерального прокурора РФ, которыми определяются основные пути, методы и способы, обеспечивающие более детальное выявление нарушений законов и обстоятельств им способствующих; задачи органов прокуратуры, вытекающие из требований Закона о прокуратуре; поднадзорные органы административной юрисдикции; множество источников, из которых поступает информация о правонарушениях; специфику и характеристику правовых актов, которые выносят органы административной юрисдикции, а также характерные обстоятельства, которые могут способствовать нарушениям законов; ряд основных вопросов, на которые необходимо ответить при проведении проверок.

Вторым этапом прокурорского надзора в исследуемой теме является проверка материалов о нарушении законов.

Впрочем, чтобы осуществлять полный контроль документов по всем нарушениям законодательства, необходимо работать с полным анализом информации о деятельности административных судов и решениях, которые они принимают по делам об административных правонарушениях.

Генеральный прокурор РФ в приказе № 34 от 26 июня 1997 г. «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью» обязал всех прокуроров усовершенствовать постановку информационно-аналитической и методической работы, системно применить данные статистики, материалы проведенных прокурорами проверок, гражданских, уголовных и арбитражных дел, а также изучать дела об административных правонарушениях, результаты проверок по жалобам и заявлениям граждан, сообщения из СМИ, а также иные сведения, которые могли бы характеризовать криминогенную обстановку в стране. Результаты анализа применить при подготовке предложений по усилению борьбы с преступностью.

Последним и во многом решающим этапом прокурорского контроля законности в деятельности юрисдикционных органов являются действия, направленные на устранение выявленных нарушений, а также причин и условий, способствующих им.

⁶⁹ Берензон А. Д. Работа прокурора по общему надзору / А. Д. Берензон, Б. Г. Мелкумов. М., 1974. С. 6.

Как только закон найден, прокурор должен выбрать лучший. При этом он обязан принимать комплексные меры по устранению нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина; причины и условия, способствующие нарушению закона в деятельности административной юрисдикции; наказание виновных в этих нарушениях. Только после выполнения этих условий ответ прокурора будет исчерпывающим.

Меры реагирования прокурора по устранению правонарушений в деятельности административных юрисдикций должны соответствовать характеру и степени опасности выявленных правонарушений. При этом прокурор должен умело использовать все формы прокурорского ответа.

Рассматривая организационные проблемы прокурорского надзора за законностью в деятельности органов административной юрисдикции, необходимо определиться, что включают в себя такие понятия, как «методика» и «организация» надзора на этом одном из приоритетных направлений прокурорской деятельности.

Б.В. Коробейников в 1975 году в своей работе «Основные понятия общего надзора» написал, что в литературе и на практике понятие «методика общего надзора» применяется довольно обширно.⁷⁰

Под общей методологией надзора обычно понимается набор мер и методов, используемых для надзора за законностью изданных актов или за соблюдением нормативных требований.

Разнообразие издаваемых законов, разнообразие законов и конкретные условия их исполнения требуют использования определенных комплексов мер и методов выявления и устранения нарушений, допущенных в данном случае, либо метода надзора.

Наряду с особенностями каждого из этих комплексов существуют общие правила их использования. Таким образом, можно выделить два независимых типа методов – общие методы и частные общие методы наблюдения.

Под общей методологией следует понимать совокупность научно разработанных и апробированных на практике наиболее общих приемов и методов, характеризующих порядок применения общих мер надзора.

Другой вид методики общего надзора – частная методика, которая заключается в объединении научно разработанных и апробированных на практике средств и методов осуществления надзора за соблюдением отдельных видов законов. Частная методика существенным образом характеризует приемы и методы применения общенадзорных

⁷⁰ Коробейников Б. В. Основные понятия общего надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Сб-к научных трудов. М., 1976. Ч. 2. С. 31-33.

средств, используемых для осуществления надзора за исполнением законов. В значительно меньшей мере она относится к надзору за законностью издаваемых актов⁷¹.

По моему мнению, как методика, так и организация прокурорского надзора являются равносильными по своему характеру и самостоятельными, то есть автономными друг от друга понятиями.

Выдающийся русский филолог С. И. Ожегов сформулировал понятие организации: «Организация – хорошее, планомерное, продуманное устройство, внутренняя дисциплина»⁷².

Организация как явление объективного мира характеризуется следующими признаками: целостностью, комплексностью, сложностью (наличием нескольких элементов и их разнообразием), устойчивостью, динамичностью, иерархичностью и упорядоченностью⁷³.

Как полагает К. Я. Кливер, «для того, чтобы могла быть выполнена такая государственно необходимая функция как прокурорский надзор, нужна организация в максимальной степени приближенная к регулируемой сфере и соответствующая ей по структуре, формам и методам деятельности, кадровому составу»⁷⁴.

Полагаю, что организация надзора, в первую очередь, отвечает на вопрос, как прокурор должен организовать свою работу, чтобы выполнять задачи, возложенные на него Законом о прокуратуре, а методика надзора отвечает на вопрос о том, какие методы и приемы прокурор должен использовать при надзоре.

Следовательно, организация прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции основывается на законах и научных положениях, а также на анализе состояния законности, что целенаправленно и планомерно характеризует деятельность органов прокуратуры, которые осуществляют надзор в изучаемой сфере по административным делам.

Методика прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции – система научных положений и методических рекомендаций, разработанных и апробированных на практике, средств, методов и приемов, используемых при осуществлении надзора за законностью и обоснованностью постановлений по административным делам, с учетом особенностей каждого на них и строгого соблюдения требований законности.

Как гласит Конституция РФ – прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору

⁷¹ Коробейников Б. В. Основные понятия общего надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Сб-к научных трудов. М., 1976. Ч. 2. С. 31-33.

⁷² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 392.

⁷³ Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1977. С. 40.

⁷⁴ Кливер И. Я. Организационно-правовые основы управления прокурорским надзором в СССР. М., 1991. С. 13.

РФ. Генеральная прокуратура РФ, территориальные и специализированные прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, а также соответствием законам издаваемых ими правовых актов в той степени, в которой имеют отражение в их компетенции.

Очень широкие полномочия в этом одном из приоритетных направлений прокурорской деятельности принадлежат территориальным прокурорам, контролирующим законность деятельности большинства органов административной юрисдикции.

Однако специализированные прокуроры также имеют право проводить проверки правоохранительных органов контролируемые органами административной юрисдикции.

В случаях, когда прокурор, выявивший нарушения закона в деятельности административных органов, не имеет права принимать соответствующие меры реагирования прокурора, он обязан обратиться с соответствующей презентацией в федеральный Закон «О Прокуратуре Российской Федерации» и КоАП РФ предоставляют такие полномочия.

Не возникает сомнения, что четыре основных фактора определяют деятельность людей – цели, кадры, материально-техническое обеспечение, организация.

Научной следует считать такую организацию труда прокуроров, которая основывается на оптимальных количественных отношениях и логических взаимосвязях между отдельными элементами их труда, между прокурорами, между ними и другими работниками прокуратуры, обеспечивает высокую эффективность труда прокуроров в целях эффективного осуществления задач, возложенных на органы прокуратуры⁷⁵.

Принято относить к основным функциям управления в органах прокуратуры следующее:

1. Анализ состояния законности, деятельности подконтрольной системы - подведомственных органов прокуратуры по осуществлению надзора, деятельности по осуществлению подконтрольных ссылок;

2. Планирование (для системы уголовного преследования и отдельного подразделения) как решение проблемы последовательности, порядка и сроков выполнения сложного или отдельного вида работ с учетом имеющихся возможностей;

3. Прогнозирование изменений состояния законности как разновидность социального фортсайта в контексте анализа сложной системы социальных отношений, взаимосвязи различных социальных явлений и процессов и развития на основе этих перспективных мер по ее укреплению и методы правоприменения;

4. Организация взаимоотношений, обеспечивающих устойчивость управляемой системы, максимально эффективную взаимосвязь компонентов, согласованность и

⁷⁵ Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1977. С. 40-41.

подчиненность между ними. При реализации этой функции формируются прямой канал и канал обратной связи, гарантирующие беспрепятственный поток информации между субъектом и объектом управления;

5. Координация, то есть подчинение участников совместной деятельности воле координирующего органа;

6. Контроль, который представляет собой систему проверки соответствия процесса осуществления надзора прокурора во всех его ветвях и направлениях принятым управленческим воздействиям, определение результатов влияния подконтрольных органов прокуратуры в нарушениях законодательства, отклонениях от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования; определение способов корректировки организации объекта управления (подведомственного органа прокуратуры), способов воздействия на состояние законности для преодоления отклонений, устранения препятствий для оптимального функционирования прокуратуры⁷⁶.

Нельзя не согласиться с И.Я. Кливером, что «управление прокурорской деятельностью – это живой развивающийся организм, включающий как совокупность управленческих отношений, так и условий организационного и материально-технического характера»⁷⁷.

На мой взгляд, научно обоснованная и проверенная в практической деятельности организация прокурорского надзора за законностью в деятельности органов административной юрисдикции обязана в себя включать следующие вопросы:

- 1) планирование, которое основано на целенаправленном и непрерывном анализе состояния законности;
- 2) системный анализ практики прокурорского надзора;
- 3) исчерпывающий и полный учет работы по надзору за законностью и обоснованностью решений по делам об административных правонарушениях;
- 4) систематический контроль вышестоящей прокуратуры за деятельностью нижестоящих подчиненных, руководителя прокуратуры – за работой подчиненных;
- 5) правильный подбор и обучение кадров, их правовая и информационная поддержка;
- 6) координация и взаимодействие прокуратуры с государственными и правоохранительными органами, в органе прокуратуры – между оперативными работниками, осуществляющими надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции;

⁷⁶ Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1977. С. 58-60.

⁷⁷ Кливер И. Я. Организационно-правовые основы управления прокурорским надзором в СССР. М., 1991. С. 77.

7) прогнозирование деятельности прокурора в этом одном из приоритетных направлений надзорной деятельности.

В соответствии со статьей 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью правовых актов, издаваемых субъектами административной юрисдикции.

В теории прокурорского надзора есть разногласия относительно надзора за правовыми актами наряду с нормативными правовыми актами.

Акты индивидуального применения занимают особое место, включая решения по делам об административном правонарушении, о чем сказано в настольной книге прокурора⁷⁸.

Отдельные авторы считают, что прокурор должен контролировать только законность нормативных правовых актов, исключая ненормативные акты из сферы надзора. Н.В. Субанова в своей работе полагает, что надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов определяется как основное направление, а за индивидуально-правовыми актами – как вспомогательное⁷⁹.

По моему мнению, в подобном случае надлежит отталкиваться от нормы ст. 23 Закона о прокуратуре, в которой нет конкретизации характера правового акта, подлежащего надзору. Помимо этого, в соответствии с п. 15 Приказа Генпрокуратуры России от 02.06.2010 № 233 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора» по Инструкции по его составлению» закреплено, что в графе 2 отражаются сведения о выявленных прокурорами в процессе проверок незаконных правовых актах. К ним относятся, помимо прочего, решения и постановления, которые содержат непрекословные предписания, имеющие правовые последствия.

Это могут быть акты нормативного регулирования, применимые к неопределенному кругу лиц, или акты индивидуального характера, которые устанавливают, изменяют или отменяют права и обязанности конкретных лиц.

В связи с вышеизложенным считаю, что надзор за законностью правовых актов индивидуального характера наравне с нормативными правовыми актами осуществляет прокурор.

В правоохранительной сфере суть проблемы заключается в определении пределов и причин проведения проверок законности правовых актов.

Ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре установлены пределы прокурорского контроля за законностью решений, принимаемых должностными лицами административных

⁷⁸ Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; научн. ред. А. Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012.

⁷⁹ Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности. Кемерово, 2005.

юрисдикций, согласно которым исполнение законов проверяется на основании информации, полученной из прокуратуры, о нарушениях законодательства, обязывающих прокурора действовать, если эта информация не может быть подтверждена или опровергнута без проведения указанной проверки.

Надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов Федерации, местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, осуществляется самостоятельно от поступления информации о нарушениях законодательства. Данное положение устанавливается Приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». А.Ю. Винокуров полагает, что закон о прокуратуре не расширяет требования (наличие у прокурора достаточных данных о нарушениях) для контроля законности правовых актов, особенно решений по делам об административных правонарушениях, принятых компетентными органами и их должностными лицами в пределах их полномочий. их полномочия даже при отсутствии информации⁸⁰.

Учитывая кадровый потенциал прокуратуры и невозможность всестороннего охвата всех актов, издаваемых подконтрольными органами и лицами, бытует мнение, что осуществлять надзор за законностью нормативных правовых актов, а «проверки законности правовых актов, носящих индивидуальный характер, следует проводить только по поступившим в прокуратуру жалобам и обращениям, касающимся значительных групп населения (неперсонифицированный интерес) или граждан, которые по объективным причинам не могут полноценно защитить свои права (безгласный интерес)»⁸¹.

А.Я. Мыцыков особое внимание уделяет необходимости сокращения круга актов, за которыми должен быть осуществлен надзор и которые входят в компетенцию прокуратуры, за счет постановлений органов, осуществляющих административную юрисдикцию. Причем он полагает, что прокурор должен действовать привычным способом при условии, что если есть прямое обращение о нарушении этим актом прав гражданина⁸².

На мой взгляд, постоянное и систематическое осуществление надзора за законностью правовых актов, принимаемых субъектами административной юрисдикции, будет неотъемлемой частью обеспечения верховенства закона, единства и укрепления верховенства закона, защиты прав человека и гражданские права и свободы, а также

⁸⁰ Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях: Пособие / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2004.

⁸¹ Казарина А. Общий надзор: возможности и пределы // Законность. 2003. № 7.

⁸² Мыцыков А. Я. Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности и пределы) // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3.

охраняемые законом интересы общества и государства, в отношении которых ограничение оснований и пределов указанной категории «правовых актов» не позволит в полной мере обеспечить реализацию поставленных целей и задачи, поставленные перед прокуратурой.

3.2 Основные направления совершенствования прокурорского надзора за законностью деятельности органов административной юрисдикции

Любая общественно полезная человеческая позитивная деятельность, какой бы совершенной она ни была, может быть улучшена. Нет предела совершенствованию. Эти заявления напрямую связаны с прокурорским надзором за исполнением законов административными судами, который далек от совершенства.

Основное направление совершенствования этой отрасли правоохранительного надзора и повышения ее эффективности – устранение недостатков и упущений в работе прокуратуры на всех этапах надзорного процесса, который, как показывает наше исследование организации и проведения этой деятельности, требует место в ряде районных прокуратур.

В определенном системном виде направления можно рассмотреть так:

а) рассмотрим стадию организации работы:

- прокурорские проверки планируются и проводятся без учета состояния законности, в результате чего они не все эффективны, что может указывать на недооценку аналитической работы некоторых прокуроров;

- в некоторых прокуратурах нет перечней (списков), в которых бы содержались органы административной юрисдикции, за которыми необходим надзор прокуратуры. Это часто приводит к «утере из виду» прокуратуры таких органов;

- надзорная деятельность прокуратуры не согласована с административно-подведомственной деятельностью органов административной юрисдикции, что неминуемо может привести к элементарному дублированию контроля за соблюдением законов;

- в планах не предусмотрены меры предупреждения правонарушений (меры профилактического характера);

- прокуроры не части пользуются правом поручать проведение проверок самим органам административной юрисдикции, в частности вышестоящим органам, в результате чего они выполняют работу, которую органы административной юрисдикции успешно могли и сами провести;

- не все прокуроры практикуют совместную деятельность (обобщения, проверки, обсуждения, например, о состоянии законности и другие) с органами административной юрисдикции;

- не предусмотрены аналитические мероприятия относительно состояния исполнения законодательства исследуемыми органами, состояния исполнения законодательства об административных правонарушениях в регионах и состояния надзора в данных кругах;

- действующие планы работы некоторых прокуратур субъектов РФ никак не включают в себя проверки в органах административной юрисдикции;

- запланированные мероприятия не всегда выполняются, а незавершенные мероприятия, изложенные в текущем рабочем плане, не находят свое отражение в следующих планах и, как правило, забываются, что указывает на низкое качество контроля эффективности в отдельных прокуратурах;

- в прокуратурах не было разработок о методологии проведения проверок исполнения законов изучаемыми органами, а если они есть, то они устарели и нуждаются в модернизации;

б) на такой стадии как выявление нарушений законов можно выделить:

- не принято проводить проверки с участием экспертов (специалистов) административных и иных органов. Как минимум из тридцати прокурорских работников, которым задавался вопрос о совместных проверках, только 3 сотрудника ответили положительно, что в общей сложности составило всего 10 % от общего числа опрошенных;

- прокурорские проверки часто осуществляются спонтанно и без предварительной подготовки, планы или программы проверок не всегда составляются, что далеко не положительно отражается на их эффективности;

- по результатам прокурорских проверок не всегда анализируются и обсуждаются итоги с должностными лицами органов административной юрисдикции;

- некоторые проверки проводятся неглубоко, поверхностно, прокуратура не выполняет все проверочные меры (изучение материалов - источников информации, объяснений и т. д.);

- при проверках не уточняются причины обнаруженного нарушения и условия, способствующие этому;

в) следующая стадия – это устранение выявленных нарушений законов:

- до трети рассмотренных протестов, постановлений и представлений прокуроров не соответствуют требованиям как юридическим, так и грамматическим. Например, прокурор не ссылается периодически на нормы права, которые подвергаются нарушению, также когда прокурор ссылается на недействующие акты;

- в актах прокурора редко указываются причины нарушения закона и условия, способствующие этому, и поэтому никаких вопросов относительно их устранения не возникает;

- вышестоящие органы административной юрисдикции не информируются о нарушениях законодательства нижестоящими органами;

- информации, направляемая прокуратурой в вышестоящие и иные органы административной юрисдикции, часто точь-в-точь повторяют информации, которая уже была направлена в такие органы, изменяются только цифры, что указывает на недостатки в аналитической работе;

- зачастую отсутствует контроль за рассмотрением и разрешением актов прокурорского реагирования адресатами, в результате чего установленные для этого сроки нарушаются или не соблюдаются;

- не проводится никаких проверок эффективности актов прокурорского реагирования или фактического устранения нарушения в случае сомнений в реальности мер, принятых административными органами для устранения нарушения.

В данной работе перечислены не все недостатки и упущения, допущенные прокуратурой на этапах организации работы по контролю за исполнением законов административными судами, а также по выявлению и устранению нарушений закона. Но даже из этого списка мы можем сделать вывод, что их относительно много, и их устранение в работе будет иметь большое значение для улучшения этой ветви надзора со стороны прокуратуры, чтобы сделать ее более эффективной.

В дополнение к тому, что уже было отражено в данной работе, улучшение прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции может быть решено так:

1) совершенствование законодательства. В модернизации нуждается как законодательство, регулирующее прокурорский надзор, так и законодательство об административных правонарушениях.

Совершенствование законодательства, по моему мнению, должно происходить следующим образом:

- повышение позиции, статуса органов прокуратуры и ее оперативных работников;
- уточнение компетенции прокурора;
- разъяснение составляющих отраслей прокурорского надзора;
- наделение прокуроров дополнительными полномочиями, в том числе, при рассмотрении дел об административных правонарушениях в судах.

Определенные предложения, направленные на улучшение законодательства об организации и деятельности прокуратуры в виде изменений и дополнений, которые необходимо внести в Закон о прокуратуре, по моему мнению, можно дополнить следующим:

- расширить круг лиц, которым прокурор или его заместителем могут объявлять предостережения о недопустимости нарушения закона, включив в него не только должностных лиц, но и руководителей, собственников предприятий и учреждений, иных лиц, которые имеют хотя бы право предпринимать такие действия, как принятие на работу и увольнение с работы работников и т.п.);

- помощников прокуроров можно наделить правами на внесение протестов, представлений, постановлений и иных актов реагирования, тем самым повышая их правовой статус;

- предоставить прокурорам и их заместителям право возбуждать дисциплинарное производство. Если они имеют право выявлять нарушение закона, то какой смысл лишать их права принимать меры по устранению нарушений, которые ими же и были выявлены, а также привлечению правонарушителей к ответственности.

Совершенствование законодательства об административных правонарушениях, по моему мнению, может идти по путям:

- уточнения состава административных правонарушений, включая и их рост;
- установление оптимальных санкций за совершение конкретных административных правонарушений;

- доработка административного процесса, в том числе путем подготовки к публикации КоАП РФ;

- приведения в соответствие с нормами КоАП РФ федеральных законодательных актов, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность или содержащих административно-процессуальные нормы. Эта работа неоправданно затянулась, что создает определенные трудности при применении отдельных норм КоАП РФ;

2) совершенствование методического обеспечения. Методическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции нельзя назвать удовлетворительным. Методические пособия, частные приемы проведения проверок в определенных органах, при составлении которых в свое время приняли участие такие ученые и специалисты, как А.Д. Берензон, И.С. Викторов, В.П. Виноградов, В.К. Наземцев, А.П. Стуканов, В.А. Чурилов, В.В. Ястребов и многие другие, а в связи с принятием КоАП РФ устарели, хотя прокуратура продолжает их использовать из-за отсутствия более новой методической литературы. Специальная глава «Надзор за

соблюдением законодательства об ответственности за административные правонарушения», содержащаяся в «Настольной книги прокурора», ситуацию не спасет, поскольку из-за ограниченного объема данной работы методические рекомендации в ней даны фрагментами.

Исходя из вышеизложенного, было бы полезно подготовить специальное справочное руководство «Органы административной юрисдикции» в помощь прокурорам с указанием действующих названий органов на федеральном, региональном и местном уровнях, что, к сожалению, не было сделано в КоАП РФ, а также перечень должностных лиц данных органов, которые имеют административно-юрисдикционные полномочия. Дело в том, что употребляемый в КоАП РФ термин «должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченные в области...» вызывает определенные трудности в работе, так как необходимо определить настоящее название этого органа. Эта еще более осложнилась Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁸³. Он отменен ряд федеральных органов исполнительной власти, которые содержались в гл. 23 КоАП РФ, а их административно-юрисдикционные полномочия не передались другим органам. Эти пробелы вызывают серьезные проблемы в применении законодательства об административных правонарушениях, а также в надзоре со стороны административных органов, что в конечном итоге отрицательно сказывается на защите прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, на состоянии законности в нашей стране. Также необходима активизация и работа по подготовке частных методик для проведения проверок исполнения законов в определенных органах административной юрисдикции, их структурных звеньях.

3) повышение профессиональных навыков прокуроров, то есть их знаний, навыков и способностей по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции. В первую очередь, это должно быть улучшение существующей системы повышения квалификации оперативного персонала прокуратуры, чтобы все прошли обучение хотя бы по одной форме системы повышения квалификации, но и чтобы было повышение качества таких обучающих семинаров

Следовало бы в высших учебных заведениях прокуратуры предусмотреть преподавание спецкурса «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции» с привлечением для проведения занятий практических работников.

Очевидно, что есть проблемы с подготовкой кадров в вузах, с подготовкой и подбором педагогических кадров, с подготовкой учебной литературы, с прохождением

⁸³ СЗ РФ. 2004. №11. Ст.945.

производственной практики и стажировки, с обменом позитивным опытом работы. Решение этих и многих других вопросов окажет положительное влияние на профессиональную подготовку прокуроров и, как следствие, на эффективность прокурорского надзора за исполнением законов изучаемыми органами.

4) совершенствование научного обеспечения. Научные исследования в области прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции в целях его совершенствования могут идти по подобным направлениям:

- обоснование новых и наиболее эффективных форм взаимодействия и координации между прокуратурой и органами административной юрисдикции в сфере предупреждения административных правонарушений;
- изучения и обобщения практики применения нового КоАП РФ в части определения факторов, затрудняющих реализацию отдельных его норм;
- разработка более эффективных правовых механизмов предотвращения нарушений административного законодательства;
- определение наиболее оптимальных способов деятельности прокуратуры по выявлению и устранению административных правонарушений, с одной стороны, и нарушений законодательства со стороны органов административной юрисдикции, с другой;
- совершенствование методологической базы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Разумеется, что научная разработка более общих вопросов организации и деятельности прокуратуры в некотором роде оправдывает ее роль и место в правовом государстве, ее правовой статус, что может также благоприятно повлиять на состояние прокурорского надзора в исследуемой области.

Улучшение прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции могло бы в некоторой степени способствовать: совершенствованию дисциплинарных процедур, совершенствованию управления со стороны вышестоящих прокуроров, усовершенствованию предоставления прокуроров техническими и другими средствами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог всему вышесказанному, стоит отметить, что все поставленные в начале настоящего исследования задачи были выполнены.

По результатам исследования можно сформулировать ряд положений и выводов, а также обобщить внесенные предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.

1. Следует признать, что в контексте построения правового государства, ориентированного на рыночную экономику, возрастает роль и значение административных и правовых средств, используемых органами административной юрисдикции. При этом неуклонно сохраняется количество нарушений законов, совершаемых в своей деятельности органами административной юрисдикции, что приводит к нарушению прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов юридических лиц. Прокуратура РФ как федеральный надзорный орган призвана противостоять указанным выше негативным явлениям, а главной конечной целью сделать предупреждение последующих преступлений.

2. Несмотря на некоторое улучшение количественных и качественных характеристик надзора прокурора за исполнением законов органами административной юрисдикции в последние годы, нынешняя ситуация не полностью соответствует установленным требованиям. Надо признаться, что в работе прокуратуры на всех этапах есть существенные недостатки и упущения: организация работы, выявление административных правонарушений, устранение этих нарушений.

В работе была предпринята попытка системно донести очевидные недостатки и упущения, а также проанализировать причины их совершения, очертить пути к их устранению и предотвращению в будущем. Устранение этих недостатков в осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции будет способствовать модернизации этой важнейшей области прокурорского надзора. Поэтому применительно к каждой конкретной прокуратуре, в частности, более низкого звена, совершенствование надзора за исполнением названного законодательства должно, в первую очередь, идти по пути устранения недостатков на всех его стадиях. Иначе говоря, имеющиеся резервы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях, приведенные в данной магистерской диссертации, должны полностью востребованы.

В связи с этим, по моему мнению, прокурорам необходимо руководствоваться следующими правилами:

- прокурорские проверки проводить преимущественно в органах административной юрисдикции;

- во время проведения таких проверок в названных органах уделять особое внимание тому, как их руководители исполняют возложенные на них должностные обязанности, так как от этого по большей части зависит состояние работы данных органов;

- проверки исполнения законодательства на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности и подведомственности в большинстве случаев проводить силами контролирующих органов. Поэтому в тех случаях, когда возможно проведение проверки поручить органу административной юрисдикции, прокурору не следует пренебрегать такой возможностью и не подменять их в своей области.

3. Улучшение организации работы и, в частности, таких элементов, как: сбор и анализ информации о нарушениях, планирование работы и контроль выполнения запланированных мероприятий, методическое обеспечение прокурорского надзора играют особую роль в повышении эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции. Наилучшие результаты достигаются лишь тогда, когда планируемая деятельность прокуратуры согласовывается с деятельностью, планируемой и осуществляемой органами административной юрисдикции и другими органами.

Продвижению прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, повышению его результативности может способствовать: совершенствование взаимодействия прокуроров с органами административной юрисдикции и разграничение компетенции с ними по вопросам предупреждения административных правонарушений; повышение материального обеспечения органов прокуратуры и ее работников, оптимизация и модификация системы повышения квалификации прокурорско-следственных кадров, которая действует в наши дни; использование услуг специалистов и привлечение их в прокурорскую проверку; активизация научных исследований в области прокурорского надзора в целом и прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции и т.д.

4. Состояние и результаты прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции зависят от состояния, с одной стороны, самого законодательства об административных правонарушениях, а с другой стороны – законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры. Все это нуждается в доработке, как и российское законодательство в целом.

Также можно сделать вывод, что прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции обладает всеми признаками, присущими отрасли прокурорского надзора. Что дает основание внести предложение о закреплении его в качестве самостоятельной отрасли надзора в Законе о прокуратуре в виде отдельной главы «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции».

Вместе с тем, по моему мнению, сотрудников прокуратуры (прокуроров, их заместителей) можно было бы наделить правом вынесения постановлений о возбуждении дисциплинарного производства, а районных и им равных прокуроров, их заместителей – наделить правом на опротестование вступивших в законную силу постановлений органов административной юрисдикции. Полагаю, что необходимо бы также законодательно закрепить, что опротестование прокурором решения суда об административном аресте приостанавливает действие этого решения, а также определить законом сроки исполнения требований прокуроров.

Осуществление прокуратурой приведенных предложений и рекомендаций могло бы способствовать улучшению и повышению качества прокурорского надзора за исполнением законодательства названными органами, что в результате положительно сказалось бы на защите прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от правонарушений, а в целом на состоянии законности в стране.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.12.2020) // КонсультантПлюс.
3. КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 08.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.12.2020) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
6. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // КонсультантПлюс.
7. Приказ Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». – URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-19.02.2015-N-78/> (дата обращения: 11.11.2019).
8. Письмо Генеральной прокуратуры от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.01.2021).
9. Административное право. Учебник (под ред. Л.Л. Попова). – М.: Юрист, 2002.
10. Акты прокурорского реагирования. Сборник рекомендаций (под ред. Ю.И. Скуратова). – М.: Юрист. 1997.
11. Артамонова Е. Новый УПК: статус прокурора. – Законность, 2003. – № 3. – С. 6-8.
12. Асташкина Е. Н. Сущность прокурорского надзора: теоретико-правовые аспекты / Е. Н. Асташкина, Е. С. Курохтина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 1 (132). – С. 169-177.
13. Ашурбеков Т. Охранять правозащитный потенциал прокуратуры. – Законность, 2003. – № 11. – С. 2-4.

14. Балакшин В. С. Прокурор и административная юрисдикция / В. С. Балакшин, Д. В. Осинцев // Законность. – 2019. – 1. – С. 30–34.
15. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. – Изд. Норма-инфра. 2002.
16. Безрукавая Н. И. Регламентация в КоАП РФ вопросов участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – С. 72.
17. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России. – Законность, 1999. – № 10. – С. 40-45.
18. Бойков А. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода). – Законность, 1998. – № 7. – С. 2-8
19. Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры. Автореферат дисс. на соискание учен. степ, доктора юрид.наук. – М.: 1977. – 215 с.
20. Бросалина А. А. Административная юстиция: основные черты и перспективы ее развития в России // Державинский форум. Тамбов, 2019. № 10. Т. 3. С. 9-15.
21. Викторов И. Ответственность за неисполнение законных требований прокурора. – Законность, 1999. – № 9. – С. 5-10.
22. Викторов И. С. Надзор за соблюдением законов об ответственности за административные правонарушения. В кн. Настольная книга прокурора. – М.: НИИ прокуратуры, Изд-во Щит-М, 2002. – С. 610-621.
23. Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты: монография. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации: Проспект, 2019. – 552 с.
24. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 352 с.
25. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях органами Министерства внутренних дел. Учебное пособие. – М.: ИПК прокуратуры, 1996.
26. Винокуров А. Ю. Тактика и методика прокурорского надзора В кн. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. – М.: Экзамен, 2003. – С. 117-125.
27. Воронин О. В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная 2 юстиция. – 2018. – № 11. – С. 183-189.
28. Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. – Изд-во Саратовского ун-та, 1984.

29. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Изд-во Ленинградского ун-та, 1990.
30. Денисов Ю. Производство об административном правонарушении. – Законность, 1998. – № 8. – С. 16-18.
31. Диканова Т. А. Прокурорский надзор за законностью административной деятельности органов внутренних дел на транспорте / Т. А. Диканова, Н. П. Мелешко, Н. П. Ястребов, В. Д. Путятин. – М.: ЮШТГИ. Закон и право, 2001.
32. Емельянов С. Пределы общего надзора прокуратуры. – Социалистическая законность, 1975. – № 7. – С. 34.
33. Жирова Ж. Роль прокурора в надзоре за исполнением законодательства об административных правонарушениях. – Законность, 2003. – С. 7-8.
34. Зеленцов А. Б. Административная юстиция в России. Учебное пособие для судей / А. Б. Зеленцов, В. И. Радченко. – М., 2001.
35. Зинуров Р. Законодательные основы координационной функции прокуратуры: проблемы и перспективы. – Законность, 2002. – № 2. – С. 39-41.
36. Казарина А. Общий надзор: возможности и пределы. – Законность, 2003. – № 7. – С. 5-9.
37. Карпова Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением законов. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе; Университет прокуратуры Российской Федерации. – М., 2018.
38. Корепина А. В. Административная юрисдикция. Часть первая : учебное пособие / А.В. Корепина; Моск. гос. юрид. ун-т имени О. Е. Кутафина имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – Вологда: Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина в г. Вологде, 2019. - 179 с.
39. Коробейников Б. В. Цели и задачи прокурорского надзора. В кн.: Прокурорский надзор: Учебник. – М.: Юрайт, 2003. – С. 17.
40. Маматов М. В. Организация работы прокурора по обеспечению участия в рассмотрении судами гражданских и административных дел: науч.-практ. пособие / М.В. Маматов, Е.В. Кремнева, И.А. Маслов, М.С. Соколов; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2020. – 72 с.
41. Мартынов А. В. Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: история, современность и перспективы правового регулирования / Мартынов А. В., Алиев Я. Л., Королев Г. Н.,

Ширеева Е. В. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2019. – № 6. – С. 132-152.

42. Масленников М. Л. Производство по делам об административных правонарушениях. Учебное пособие. – М., 1994.

43. Маслова Д. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции // Научный электронный журнал «Меридиан». – 2020. – № 19 (53). – С. 180-182.

44. Мелехин А. В. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: теория и практика: Монография / Рук. авт. кол. А.В. Мелехин // НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М.: Проспект, 2016.

45. Назарова, А. С. Актуальные проблемы административной юрисдикции в Российской Федерации / А. С. Назарова. — Текст : непосредственный // Исследования молодых ученых : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, ноябрь 2019 г.). — Казань : Молодой ученый, 2019. — С. 40-42. — URL: <https://moluch.ru/conf/stud/archive/350/15405/> (дата обращения: 10.02.2021).

46. Настольная книга прокурора. В 2 ч. Часть 1 : практ. пособие / под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. – С. 252-270.

47. Некрасов С. В. Актуальные направления прокурорского надзора за соблюдением норм об административной ответственности. – Юрист, 2000. – № 10. – С. 51-54.

48. Новиков В. Хорьков В. Надзор за исполнением законов коллегиальными органами административной юрисдикции. – Законность, 2004. – № 5. – С. 29-30.

49. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1987.

50. Организация работы городской (районной) прокуратуры. Методическое пособие. – М.: НИИ прокуратуры, 2001. – 212 с.

51. Панкова О. В. Принципы состязательности и объективной истины как фундаментальные начала осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2019. – № 7. – С. 43–46.

52. Проблемы эффективности прокурорского надзора. – М.: Юридическая литература, 1977.

53. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебник (под ред. А.Н. Чувилева). – М.: Юрист, 1999.

54. Прокурорский надзор. Учебник (под ред. Ю. Е. Винокурова). – М.: Юрайт, 2003.
55. Российский прокурорский надзор. Учебник для вузов (под ред. А. Я. Сухарева). – М.: Норма, 2003.
56. Рохлин В. Борьба с административными правонарушениями предупреждение преступлений / В. Рохлин, А. Стуканов. – Законность, 1998. – № 7. – С. 8-10.
57. Рохлин В. Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях / В. Рохлин, А. Стуканов. – Законность, 2003. – № 7. – С. 10-12.
58. Синельщиков Ю. Ошибки прокурорского мышления. – Законность, 2002. – № 11. – С. 18-20.
59. Смирнова О. В. Участие прокурора в административном судопроизводстве: методические материалы // Академия Генеральной прокуратуры РФ. – 2017.
60. Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: Монография. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2000.
61. Стуканов А. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. – Законность, 1998. – № 2. – С. 40-44.
62. Стуканов А. Законность в деятельности органами административной юрисдикции. – Законность, 1998. – № 12. – С. 7-10.
63. Стуканов А. Выявление нарушений законов в деятельности органами административной юрисдикции. – Законность, 1999. – № 12. – С. 16-20.
64. Субанова Н. В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике // Законность. – 2016. – № 9. – С. 12–16
65. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М.: 1997. – С. 205-206.
66. Тюрин В. А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве. – Государство и право, 2002. – № 7. – С. 23-29.
67. Шалумов М. Прокуратура в современном Российском государстве. – Кострома, 2001.
68. Шигабутдинов А. Пересмотр вступившего в силу постановления по делу об административном правонарушении. – Российская юстиция, 2003. – № 9. – С. 64-65.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

СПРАВКА

**к магистерской диссертации «Прокурорский надзор за исполнением законов
органами административной юрисдикции»
студента 2 курса магистратуры 061983 группы**

**Юридического института Томского государственного университета
Белянковой Анастасии Александровны**

31 апреля 2021 года

г. Томск

Для написания магистерской диссертации были использованы материалы прокуратуры Кировского района города Томска, а именно, 20 протестов, более 25 представлений прокуроров, вынесенных в адрес органов административной юрисдикции, 11 обзоров практики прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции областных и им равных прокуроров за период 2017-2020 гг.

Также были проанкетированы 30 прокурорских работников районного, областного и им равных звеньев г. Томска.

1. На первый вопрос «Какое место в Вашей прокуратуре занимает прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции и, в частности, сколько примерно проверок исполнения этого законодательства проводится прокурорскими работниками вашей прокуратуры, сколько примерно актов прокурорского реагирования на нарушения законов органами административной юрисдикции вносится Вашей прокуратурой?», все прокурорские работники, кроме пяти, ответили, что проверки законности содержания лиц, арестованных в административном порядке, и проверки законности привлечения к административной ответственности находят отражение в планах работы прокуратур, которые в основном выполняются. Вопросы законности привлечения к административной ответственности чаще проверяются в ходе проведения других проверок исполнения законов в органах, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями. Примерно в ходе каждой второй проверки выявляются нарушения законов, допускаемые органами административной юрисдикции. Однако сколько всего проводится проверок исполнения законов этими органами и сколько актов прокурорского реагирования на эти нарушения вносится, большинство прокурорских работников не смогли ответить.

2. На второй вопрос «Что служит основанием проведения проверок исполнения законов органами административной юрисдикции, в частности, сведения о нарушении законов, допускаемых этими органами, заранее составленные планы работы,

предусматривающие проведение этих проверок независимо от наличия сведений о нарушениях законов, все ли органы административной юрисдикции охватываются в течение года прокурорскими проверками?», все прокурорские работники районного и им равного звеньев ответили, что проверки в специальных приемниках, камерах временно задержанных проводятся ими систематически и, по крайней мере, не реже одного раза в месяц вне зависимости от наличия сведений о нарушении законов, а при получении таких сведений – в первоочередном порядке. Что касается проверок законности привлечения к административной ответственности, то не менее половины из них проводятся в связи с сигналами о нарушениях законов, а остальная часть – в плановом порядке в зависимости от поступающих сведений о нарушении законов. 8 прокурорских работников природоохранных и 7 – транспортных прокуратур утверждают, что ими в течение года проводятся проверки во всех органах административной юрисдикции. Остальные прокурорские работники заявили, что им удастся охватить проверками в течение года от 60 до 80 % органов административной юрисдикции.

3. На третий вопрос «Из каких источников Вы получаете сведения о нарушении законов органами административной юрисдикции: из жалоб и заявлений граждан, из заявлений и сообщений юридических лиц, из сообщений средств массовой информации, материалов других прокурорских проверок, уголовных дел, из других источников», примерно 60% сведений о нарушении законов органами административной юрисдикции прокуроры получают как из устных, так и из письменных жалоб, заявлений и сообщений физических и юридических лиц, до 15% – из сообщений местных средств массовой информации, столько же при проведении иных проверок исполнения законов и из материалов уголовных дел, а остальные 10% сведений – из других источников.

4. На четвертый вопрос «Входит ли в предмет надзора помимо законности постановлений о привлечении к административной ответственности правонарушителей проверки законности административного задержания и доставления граждан, законности содержания лиц, подвергшихся административному аресту, законности конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения», все прокурорские работники ответили, что в предмет надзора входят проверки законности административного задержания и доставления граждан, законности содержания лиц, подвергшихся административному аресту, законности конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения.

5. Следующий вопрос звучал следующим образом: «Какие факторы мешают Вам качественно осуществлять надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: недостаток времени ввиду загруженности другой работой, недостаток знаний

данного законодательства и практики его применения, отсутствие в прокуратуре достаточного количества нормативных актов, регулирующих деятельность органов административной юрисдикции, несовершенство данного законодательства, отсутствие в прокуратуре методической литературы или ее несоответствие реальным требованиям прокурорской практики, отсутствие прочных навыков осуществления прокурорского надзора в этой области или же другие факторы». Данные отражены в таблице 1.

Таблица 1 - Какие факторы мешают Вам качественно осуществлять надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции?

Факторы, которые мешают осуществлять надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции	Количество ответов прокурорских работников	Количество ответов прокурорских работников в %
Недостаток времени ввиду загруженности другой работой	13	43%
Отсутствие достаточных навыков осуществления прокурорского надзора в этой области	2	6%
Несовершенство данного законодательства	7	24%
Отсутствие в прокуратуре методической литературы или ее низкого качества	5	17%
Отсутствие в прокуратуре нормативных актов	3	10%

Таким образом, 13 прокурорских работников пояснили, что им мешает качественно осуществлять надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции загруженность другой работой. Более того, в связи с выполнением требований нового УПК РФ об участии прокуроров в суде при рассмотрении всех уголовных дел их возможности заниматься надзорной деятельностью значительно снизились. На отсутствие достаточных навыков осуществления прокурорского надзора в этой области сослались 2 прокурорских работника, на несовершенство данного законодательства - 7, отсутствие в прокуратуре методической литературы или ее низкого качества - 5, отсутствие в прокуратуре нормативных актов - 3. На недостаток знаний данного законодательства и практики его применения прокурорские работники не ссылались, однако наше ознакомление с актами прокурорского реагирования, говорит об обратном.

6. Шестой вопрос – «Взаимодействуете ли Вы с органами административной юрисдикции по таким направлениям как: обмен информацией, совместное обсуждение

вопросов предупреждения административных правонарушений, координирование планов работы и проведение предусмотренных ими мероприятий, проведение совместных проверок исполнения законов, привлечение специалистов из этих органов для участия в прокурорских проверках, проведение совместных учебных занятий». Результаты можно увидеть в таблице 2.

Таблица 2 - Взаимодействуете ли Вы с органами административной юрисдикции?

Способы взаимодействия с органами административной юрисдикции	Количество ответов прокурорских работников	Количество ответов прокурорских работников в %
Обмен информацией о нарушении законов и принятых мерах реагирования на административные правонарушения	11	36%
Совместное обсуждение вопросов предупреждения административных правонарушений	6	20%
Координация планов работы и проведения предусмотренных ими мероприятий	8	26%
Привлечение специалистов для участия в прокурорских проверках	3	10%
Совместное проведение проверок с органами административной юрисдикции	2	8%

Из результатов видно, что наибольшей мере прокуроры взаимодействуют с органами административной юрисдикции по таким направлениям как: обмен информацией о нарушении законов и принятых мерах реагирования на административные правонарушения (11 прокурорских работников); совместное обсуждение вопросов предупреждения административных правонарушений (6); координация планов работы и проведения предусмотренных ими мероприятий (8); привлечение специалистов для участия в прокурорских проверках (3). Только 2 прокурорских работников назвали такую форму взаимодействия как совместное проведение проверок с органами административной юрисдикции.

7. На седьмой вопрос «Что, по Вашему мнению, следовало бы предпринять для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции: наделить прокуроров дополнительными полномочиями, обеспечить прокуроров качественной методической литературой, увеличить штатную

численность прокуратуры, специализировать отдельных прокурорских работников в рассматриваемой сфере, совершенствовать взаимодействие с органами административной юрисдикции, совершенствовать систему повышения профессиональной квалификации прокурорских работников, прекращение необоснованных нападков на органы прокуратуры ее недругов с целью ослабления ее надзорного потенциала или иные меры», прокурорские работники ответили следующим образом (таблица 3).

Таблица 3 - Что предпринять для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции?

Критерии повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции	Количество ответов прокурорских работников	Количество ответов прокурорских работников в %
Увеличение штатной численности прокуратуры	9	30%
Обеспечение прокуроров качественной методической литературой	8	26%
Совершенствование взаимодействия с органами административной юрисдикции	6	20%
Совершенствование системы повышения квалификации прокуроров	4	13%
Специализирование прокуроров в рассматриваемой сфере	3	11%

Для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции следовало бы увеличить штатную численность прокуратуры (9 прокурорских работников); обеспечить прокуроров качественной методической литературой (8); совершенствовать взаимодействие с органами административной юрисдикции (6); совершенствовать систему повышения квалификации прокуроров (4); специализировать прокуроров в рассматриваемой сфере (3). Вместе с тем, немало прокурорских работников считают, что продолжающиеся необоснованные нападки на прокуратуру, разговоры о лишении ее надзорной функции отрицательно сказываются на моральном климате прокуратуры и не ориентируют ее работников на напряженную качественную работу.

8. На восьмой вопрос «Какими Вы видите причины административных правонарушений физическими и юридическими лицами, нарушений законов органами административной юрисдикции в процессе их административно-юрисдикционной

деятельности и какие Вы видите пути устранения этих причин», прокуроры ответили следующее (таблица 4 и 5):

Таблица 4 – Какие причины административных правонарушений физическими и юридическими лицами?

Причины совершения административных правонарушений физическими и юридическими лицами	Количество ответов прокурорских работников	Количество ответов прокурорских работников в %
Безнаказанность правонарушителей	11	37%
Низкий жизненный уровень населения	7	23%
Низкие меры наказания	5	16%
Недостатки в работе органов административной юрисдикции	4	13%
Слабые знания гражданами требований законодательства	3	11%

Так, причины совершения административных правонарушений физическими и юридическими лицами 11 прокурорских работников видят в безнаказанности правонарушителей, 7 - низком жизненном уровне населения, 5 - низких мерах наказания, 4- недостатках в работе органов административной юрисдикции, 3 - слабом знании гражданами требований законодательства.

Таблица 5 – Какие причины нарушений законов органами административной юрисдикции в процессе их административно-юрисдикционной деятельности?

Причины нарушений законов органами административной юрисдикции в процессе их административно-юрисдикционной деятельности	Количество ответов прокурорских работников	Количество ответов прокурорских работников в %
Недостаточное знание соответствующими должностными лицами применяемого законодательства	16	53%
Прямое невыполнение требований законов	8	27%
Корруптированность должностных лиц	6	20%

Что касается нарушений законов, совершаемых органами административной

юрисдикции, то их причинами являются: недостаточное знание соответствующими должностными лицами применяемого законодательства (16 прокурорских работников), прямое невыполнение требований законов (8), коррумпированности должностных лиц (6).

Устранение этих причин, по мнению опрошенных, будет способствовать уменьшению административных правонарушений и нарушений законов со стороны органов административной юрисдикции. Наиболее радикальной мерой предупреждения административных правонарушений большинство прокурорских работников считают проведение в жизнь института неотвратимости ответственности за совершение административных правонарушений и других нарушений законов.

На основании проведенного исследования можно выделить перечень типичных нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции:

- нарушение сроков административного ареста, применение его к лицам, к которым он не может применяться (ст. 3.9);

- отсутствие в материалах дела об административном правонарушении сведений о виновности лица, характере и размере ущерба, и других обстоятельствах, подлежащих выяснению (ст. 26.1);

- задержанному не разъясняются его права и обязанности (ст.27.3 ч.5);

- в протоколе об административном задержании не всегда указываются все необходимые сведения и, в частности, дата и место его составления, место и мотивы задержания, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол (ст.27.4);

- превышение сроков административного задержания (ст.27.5);

- проведение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства, осмотра помещений, территорий и находящихся там вещей в отсутствие понятых (ст. ст. 27.4 ч.2,3, 27.9 ч.2, 27.8 ч.2);

- нарушение сроков рассмотрения дел об административном правонарушении (ст.29.6);

- необоснованное применение силовых приемов, специальных средств и огнестрельного оружия при задержании правонарушителей, их доставлении, при задержании транспортных средств;

- превышение полномочий при наложении административных взысканий;

- непринятие мер к исполнению постановлений о привлечении к административной ответственности.

Справку составила

А.А. Белянкова