

# ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

## PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS BY ADMINISTRATIVE JURISDICTION BODIES

Авторы: Маслова Дарья Андреевна (Астраханский государственный университет)

Аннотация: Основной обязанностью каждого правового государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, которые провозглашает Конституция Российской Федерации в качестве высшей ценности государства. В соответствии с этим положением Основного закона государства Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» установил, что в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за органами власти, в том числе, за органами административной юрисдикции. В связи с чем, рассмотрение вопроса взаимодействия органов прокуратуры в процессе осуществления надзорной деятельности с органами административной юрисдикции особый интерес.

Ключевые слова: Прокуратура Российской Федерации, прокурорский надзор, законность, органы административной юрисдикции, дело об административно правонарушении

Annotation: *The main duty of every State governed by the rule of law is to recognize, respect and protect the rights and freedoms of man and citizen, which the Constitution of the Russian Federation proclaims as the highest value of the state. In accordance with this provision of the Constitution of the Federal law "On the procuracy of the Russian Federation" established that, in order to ensure the rule of law, unity and strengthening of legality, protection of rights and freedoms of man and citizen, and legally protected interests of society and the state's office of the Russian Federation supervises the authorities, including organs of administrative jurisdiction. In this connection, consideration of the issue of interaction of the prosecutor's Office in the process of carrying out supervisory activities with the bodies of administrative jurisdiction is of particular interest.*

Keywords: *prosecutor's office of the russian federation, prosecutor's supervision, legality, administrative jurisdiction bodies, administrative offense case*

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура – единая централизованная система органов, которая осуществляет от имени Российской Федерации надзор за исполнением Конституции Российской Федерации, а также иных законов, которые действуют на территории Российской Федерации. [3]

Прежде чем перейти к рассмотрению надзора за исполнением законов органами

административной юрисдикции, определим, что же такое прокурорский надзор в целом.

По мнению А.Ю. Винокурова, прокурорский надзор представляет собой вид государственной деятельности, который осуществляется органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения Конституции Российской Федерации и действующих на территории Российской Федерации законов присущими прокурорам правовыми средствами надзора. [4] В.Н. Галузо указывает, что прокурорский надзор – регламентированная прокурорским правом деятельность прокурора по проверке исполнения законов, а также подзаконных нормативно-правовых актов как государственными, так и негосударственными органами. [5]

Исходя из последнего представленного определения, можно выделить следующие признаки, которые лежат в его основе:

- 1) прокурорский надзор – вид государственной деятельности;
- 2) осуществление надзора производится специально уполномоченным лицом;
- 3) осуществление полномочий происходит ввиду проверки исполнения законов.

Говоря о содержании прокурорского надзора, безусловно, стоит отметить, что оно определяется непосредственно, через его объект, предмет, полномочия и средства.

Касаемо предмета прокурорского надзора, интересным представляется мнение А.Х. Казариной о том, что определение предмета прокурорского надзора – очень значимый вопрос теории, так как, «в наибольшей степени выбор оптимальной модели прокурорского надзора зависит от правильного понимания его предмета, поскольку через эту правовую категорию раскрывается содержание деятельности органов прокуратуры». [6]

Учитывая особенность содержания данной деятельности, можно выделить то, что прокурорский надзор представляет собой сложную деятельность, состоящую из:

- 1) надзора за административно-распорядительной деятельностью;
- 2) надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 3) надзора за предварительным расследованием и уголовно-розыскной деятельностью;
- 4) надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы;
- 5) надзора за исполнительным производством.

В юридической литературе также выделяются и следующие основные направления деятельности прокуратуры, помимо вышеназванных: надзор за исполнением законов органами исполнительной власти и органами местного

самоуправления; надзор за исполнением законов органами государственного управления и органами контроля; надзор за исполнением федеральных законов государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими; возбуждение и расследование административных дел (административное преследование); участие прокурора в рассмотрении дел об административном производстве.

В положениях статьи 24.6 Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), указываются основополагающие начала правового регулирования, осуществляемого прокурором за административно-юрисдикционными органами. [2] Так, все прокуроры в пределах своей компетенции осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации [1] и исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением тех дел, которые находятся в ведении суда.

При этом, рассматривая полномочия прокурора в данном русле, следует выделить их достаточно широкий спектр. Так, прокурор вправе:

- 1) возбуждать производство по делам об административных правонарушениях;
- 2) принимать участие в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях, в процессе которых он может заявлять собственные ходатайства давать заключения и реализовывать иные полномочия;
- 3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от своего участия в деле. В соответствии с положениями ст. 30.10, а также 30.11 КоАП РФ, прокурор наделён правом опротестования как вступившего в законную силу постановления суда по делу об административном правонарушении, так и не вступившего в законную силу, в том числе и постановления, вынесенного судом.

Таким образом, можно выделить, что предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, соблюдение установленного законом порядка возбуждения дел об административных правонарушениях, соблюдение законного административного расследования и рассмотрения административных дел, а также соблюдение вынесения законных постановлений.

Согласимся с мнением Крюкова В.Ф., который определяет, что в рамках надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции следует выделить надзор за органами, которые осуществляют контроль, и указать, что при надзоре за исполнением закона органами контроля, необходимо, учитывать качество выполнения данными органами возложенных на них обязанностей по выявлению, а также пресечению административных правонарушений. Также, необходимо учитывать и достаточность, а также целесообразность принятых данными органами мерами и при необходимости принимать решение о привлечении к ответственности руководителей соответствующих органов. [7]

Указывая на органы административной юрисдикции, стоит отметить, что легального определения законодателем не сформулировано, однако, закрытый перечень органов административной юрисдикции сформулирован в главе 23 Кодекса. И на сегодняшний день, помимо судебных органов в зависимости от предметной компетенции вправе рассматривать органы, осуществляющие охрану правопорядка в сфере: защиты прав несовершеннолетних; внутренних дел; уголовно-исполнительной системы; налогов и налогообложения; контроля и надзора в бюджетно-финансовой сфере; таможенного регулирования и контроля; экспортного контроля; пограничного контроля и прочие.

Стабильно в структуре административного производства выделяют несколько стадий, которые представляют собой совокупность действий, выполняемых специально уполномоченными органами в строго определённой последовательности. Данные действия в зависимости от своих задач систематизируются в конкретные стадии.

Анализируя стадии, следует отметить, что, как и в любом процессе, завершением и переходом к следующей стадии является вынесение какого-либо акта. Как правило, выделяют 4 стадии, среди которых:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении;
2. Рассмотрение данного дела;
3. Пересмотр постановлений и решений по делу;
4. Исполнение постановлений по делу об административном правонарушении<sup>2</sup>.

По мнению Д.Н. Бахрах и В.Г. Татарян, следует выделять следующие стадии:

1. Возбуждение производства по делу об административном правонарушении, куда входят: возбуждение дела об административном правонарушении; установление фактических обстоятельств; процессуальное оформление документов; направление материала по подведомственности.
2. Рассмотрение дела об административном правонарушении, куда входят: подготовка дела; анализ всех материалов; принятие соответствующего решения, доведение сведений до лица о принятом решении.
3. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, куда входят: обжалование, а также опротестование постановления; проверка его на предмет законности; вынесение решения и доведение до лица сведений о вынесенном решении.
4. Исполнение постановления, куда входит его приведение в надлежащее состояние, перед непосредственным исполнением; фактическое исполнение, в связи с чем, происходит окончание дела. [8]

То есть, исходя из изложенного, можно сделать вывод, что осуществление административно-юрисдикционной процедуры органами прокуратуры, может реализовываться не только в рамках стадии пересмотра постановления в порядке надзора, который инициируется органами прокуратуры, но и совместно со стадиями по возбуждению и рассмотрению административного дела.

Основным этапом осуществления надзора за исполнением законодательства является прокурорская проверка. В производстве, которой можно выделить несколько этапов:

- подготовительные мероприятия;
- непосредственное осуществление проверочных мероприятий;
- анализ результатов проверки;
- принятие решений о принятии мер прокурорского реагирования, а также результатов рассмотрения.

По мнению К.Ю. Винокурова, все проверки, осуществляемые органами прокуратуры в сфере административных правоотношений, можно классифицировать на:

- а) проверку законности использования мер административного обеспечения;
- б) проверку законности административного задержания;
- в) проверку законности использования силовых приемов, специальных средств и огнестрельного оружия;
- г) проверку законности привлечения к административной ответственности;
- д) проверку законности применения административного ареста (по сигналам);
- е) проверку соблюдения режима содержания административно задержанных и арестованных.
- ж) проверку по факту бездеятельности органов административной юрисдикции, выраженной в отсутствии необходимых мер по привлечению виновных лиц к административной ответственности или нарушении сроков привлечения к административной ответственности. [9]

Итак, подводя итог, согласимся с мнением Д.В. Гриценко, что в качестве основных стадий деятельности прокурора в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры можно выделить:

«1) превентивную, включающую процессуальные действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и определение факторов, способствующих их совершению, а также процессуальные действия по проведению проверок соблюдения законодательства органами административной юрисдикции (проверок законности привлечения лица к административной ответственности; законности применения административно-обеспечительных мер; законности применения мер административного пресечения; вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона);

2) оперативную, содержащую процессуальные действия прокурора, направленные на применение мер прокурорского реагирования при выявлении нарушений закона на стадиях возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях (принятие постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному

задержанию на основании решений несудебных органов; вынесение представления об устранении нарушений закона; принятие решения о вынесении постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении);

3) опротестования, включающую процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении и иные итоговые решения по делу». [10]

Безусловно, законодателю следует задуматься о включении в положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» такой отдельной отрасли надзора как – надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, что значительно облегчило бы понимание всего процесса, протекающего в данной сфере.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, от 14.03.2020 N 1-ФКЗ).
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. На 14 мая 2018г. № 499 – ФЗ.
3. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17 января 1992 г. № 2201-1 с изм. и доп. на 9 ноября 2020 г. № 367-ФЗ.
4. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. - М.: Издательство Юрайт, 2012.
5. См.: Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации // Закон и право. 2008. № 5.
6. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 2 (34).
7. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учеб. пособие / 2-е изд., пересмотр. и доп.-М.: НОРМА, 2008.
8. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп.- М.: Эксмо, 2009.
9. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Винокуров К.Ю. - М., 2004.
10. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Гриценко Д.В. Воронеж, 2014. -

C. 90-91.

11. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ, ot 14.03.2020 N 1-FKZ).
12. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah: feder. zakon ot 30 dekabnja 2001 g. № 195-FZ s izm. i dop. Na 14 maja 2018g. № 499 – FZ.
13. O prokurature Rossijskoj Federacii: feder. zakon Ros. Federacii ot 17 janvarja 1992 g. № 2201-1 s izm. i dop. na 9 nojabrja 2020 g. № 367-FZ.
14. Nastol'naja kniga prokurora / pod obshh. red. S. G. Kehlerova, O. S. Kapinus; nauch. red. A. Ju. Vinokurov. - M.: Izdatel'stvo Jurajt, 2012.
15. Sm.: Galuzo V.N. Vlast' prokurora v Rossijskoj Federacii // Zakon i pravo. 2008. № 5.
16. Kazarina A.H. Jevoljucija vzgljadov na predmet prokurorskogo nadzora // Vestn. Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. 2013. № 2 (34).
17. Krjukov V.F. Prokurorskiy nadzor: ucheb. posobie / 2-e izd., peresmotr. i dop.-M.: NORMA, 2008.
18. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / D.N. Baxrax, V.G. Tatarjan. 4-e izd., pererab. i dop.- M.: Jeksmo, 2009.
19. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov organami administrativnoj jurisdikcii. Dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.11 / Vinokurov K.Ju. - M., 2004.
20. Pravovoj status prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarushenijah. Dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.14 / Gricenko D.V. Voronezh, 2014. - S. 90-91.