

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ВЫЯВЛЕНИЯ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОВ, ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Пугачев Алексей Вячеславович

Старший преподаватель кафедры прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: PugachjovAV@mail.ru

В статье раскрываются возникшие после внесения поправок в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» проблемы осуществления прокурором надзора за соблюдением федеральными органами исполнительной власти, их территориальными подразделениями, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях, исполнением действующих на территории РФ законов об административных правонарушениях. Рассматриваются коллизии между нормами законов, регулирующих данные правоотношения, обосновываются способы их устранения. В частности, предлагается выделить в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отдельный предмет прокурорского надзора, закрепить соответствующие этому предмету полномочия прокурора по систематическому применению средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, допущенных указанными органами и должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях, вне зависимости от поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, а также полномочия (включая «компенсаторные») по применению соответствующих средств реагирования на нарушения закона, прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: прокурорский надзор, правовые средства выявления нарушений закона, прокурорская проверка исполнения законов об административных правонарушениях

PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: PROBLEMS OF THE APPLICATION OF LEGAL MEANS TO IDENTIFY VIOLATIONS OF LAWS, RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

Pugachev Aleksei

Senior lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: PugachjovAV@mail.ru

The article reveals the problems of the prosecutor's supervision over the observance of the Russian Constitution, the rights and freedoms of man and citizen by executive authorities, their territorial subdivisions, public authorities of the subjects of the Russian Federation, local self-government authorities, and their officials in the proceedings on administrative offenses, as well as over the execution of laws on administrative offenses operating in the territory of Russia, which have emerged after the amendments to the Federal law «On the Prosecutor's office of the Russian Federation». The article also discusses the conflicts between the laws governing these legal relations and suggests ways to eliminate them. In particular, it is proposed to allocate a separate subject of the prosecutor's supervision in the Federal law «On the Prosecutor's office of the Russian Federation» and to consolidate the appropriate prosecutor's powers to use sys-

tematically the means to identify violations of laws, human and civil rights and freedoms committed by the above-mentioned authorities and officials in the proceedings on administrative offenses, regardless of the information about the violation of the law submitted to the prosecutor's office, as well as the powers (including «compensatory» ones) to apply the appropriate means to respond to violations of laws, rights and freedoms of man and citizen.

Key words: prosecutor's supervision, legal means to identify violations of laws, prosecutor's audit of the implementation of laws on administrative offenses

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не выделяет отдельное направление надзорной деятельности прокурора – надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, за соответствием закону принимаемых ими решений при производстве по делам об административных правонарушениях. Традиционно данное направление надзорной деятельности включается в предмет прокурорского надзора за соблюдением Конституции, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 21 Закона о прокуратуре), а также в предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами (ст. 26 Закона о прокуратуре)¹.

Однако изменения, внесенные в последние годы в Закон о прокуратуре, вызвали необходимость конкретизации предмета деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина с учетом соотношения предмета данной деятельности, установленного законом порядка ее осуществления с предусмотренными законом целями деятельности прокуратуры России (обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых законом интересов общества и государства – п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре), а также выделения из данных («общенадзорных») направлений прокурорской деятельности тех направлений, которые осуществлять в порядке, предусмотренном законом для осуществления надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, явно неэффективно. К таким направлениям, в частности, относится надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Так, Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» установлен особый порядок проведения прокурорских проверок исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории РФ законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами, организациями и должностными лицами, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре (объектами и субъектами надзора). Эти изменения коснулись и порядка проведения прокурором проверок исполнения действующих законов об административных правонарушениях, соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина объектами и субъектами надзора при производстве по делам об административных правонарушениях.

¹ Настольная книга прокурора: практ. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. Ч. 1. С. 259–260.

В результате прокуроры были лишены эффективного средства своевременного выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина перечисленными органами власти и их должностными лицами при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

В частности, согласно действующей редакции п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. В силу действующей редакции п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Проведение прокурором проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина осуществляется с учетом положений пп. 2–15 ст. 21 настоящего Закона.

Исходя из содержания данных норм, особый порядок проведения прокурорской проверки, закрепленный в ст. 21 Закона о прокуратуре, не применяется при осуществлении прокуратурой России надзорной деятельности по таким направлениям, как:

надзор за законностью правовых актов, издаваемых объектами и субъектами надзора, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнением оперативно-розыскных мероприятий и проведением расследования, а также законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 30 Закона о прокуратуре);

надзор за законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

надзор за соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

надзор за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы (ст. 33 Закона о прокуратуре).

При этом прокурор при осуществлении надзорной деятельности по названным направлениям наделяется соответствующими достаточными полномочиями по реализации правовых средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина.

В приведенном перечне отсутствуют такие важные направления надзорной деятельности прокуратуры России, как надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях, применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрении сообщений об административных правонарушениях, рассмотрении дел об административных правонарушениях, назначении административного наказания и его исполнении объектами и субъектами прокурорского надзора.

То есть при проведении прокурорской проверки исполнения законов об административных правонарушениях объектами и субъектами надзора органы прокуратуры РФ обязаны соблюдать предусмотренный ст. 21 Закона о прокуратуре особый порядок проведения прокурорской проверки. Единственное направление надзорной деятельности в указанной области общественных отношений, на которое не распространяют действие ограничения, установленные ст. 21 Закона о прокуратуре, – надзор за законностью постановлений (определений), вынесенных федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении. Однако и в данном случае

для эффективного осуществления надзорной деятельности в целях обеспечения законности принимаемых перечисленными органами и должностными лицами итоговых решений по делам об административных правонарушениях необходимо законодательно закрепить механизм проверки прокурором законности и обоснованности принимаемых объектами и субъектами надзора итоговых решений по делам об административных правонарушениях в пределах их компетенции.

Установленные же законом в настоящее время условия применения прокурором правовых средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина объектами и субъектами надзора при производстве по делам об административных правонарушениях явно не способствуют достижению прокуратурой РФ поставленных перед ней законом целей. Более того, возникают объективные препятствия для исполнения органами прокуратуры конкретно-функциональных задач, поставленных перед ними Генеральным прокурором РФ.

Поскольку законодателем надзор за исполнением законов об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами отнесен к предмету «общего» надзора (надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина), соответствующие задачи органов прокуратуры по данному направлению надзора обозначены Генеральным прокурором РФ в приказе от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В частности, в силу п. 7 этого приказа подчиненные прокуроры при осуществлении «общего» надзора должны «конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления... органами контроля, их должностными лицами...». В пп. 7.4 и 7.5 подчиненным прокурорам предписывается «решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности. Активнее использовать предоставленное ст. 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Регулярно проводить проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста. При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства особое внимание уделять вопросам исполнения законодательства в сфере миграции в деятельности территориальных подразделений МВД России и других контролирующих (надзирающих) и правоохранительных органов, в том числе по выявлению и пресечению преступлений и иных правонарушений. Систематически, не реже одного раза в месяц, проводить проверки исполнения законов при содержании в специальных учреждениях МВД России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии».

Несложно заметить, что перечисленные в приказе Генерального прокурора задачи касаются публичной деятельности объектов и субъектов надзора, имеющей своей целью, с одной стороны, защитить граждан, общество и государство от административных правонарушений, предупредить совершение в отношении них более тяжких правонарушений (преступлений), а с другой – не допустить необоснованного административного преследования невиновных лиц в условиях отсутствия состава административного правонарушения либо его малозначительности. Аналогичная публичная деятельность объектов и субъектов надзора по другим направлениям деятельности проверяется прокурором без каких-либо ограничений (надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом).

По этой причине логично выделить из предмета «общего» надзора надзор за исполнением законов об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти (включая органы контроля, органы военного управления), органами государственной власти субъектов РФ (включая органы контроля), органами местного самоуправления (включая органы контроля), их должностными лицами, надзор за соблюдением этими органами и должностными лицами прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях в отдельное направление надзорной деятельности прокурора, закрепив соответствующую публичному значению деятельности объектов и субъектов надзора и содержанию Конституции РФ, других действующих на территории РФ законов систему полномочий и правовых средств прокурора, обеспечивающих достижение поставленных перед ним федеральным законом целей, выполнение законных функций и решение задач (включая полномочия по проведению систематических проверок деятельности объектов и субъектов надзора, принимаемых ими правовых актов вне зависимости от непосредственного информирования прокурора о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина объектами и субъектами надзора).

Кроме того, после внесения в Закон о прокуратуре изменений во исполнение постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 № 2-П¹ положения ст. 21, 26 Закона о прокуратуре вступили в прямое противоречие с отдельными нормами других федеральных законов, регулирующих деятельность прокуратуры России, либо стали фактически препятствием к выполнению прокуратурой надзорной функции, возложенной на нее другими федеральными законами.

Так, согласно ст. 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Признавая данное направление надзорной деятельности самостоятельным, законодатель в том же законе – КоАП РФ – предусматривает специальные правовые средства реагирования прокурора, применение которых невозможно без своевременного, полного и эффективного выявления прокурором нарушений Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, действующих на территории РФ законов, допущенных федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях. В частности, согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе: участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия (например, освобождать своим постановлением незаконно задержанных по подозрению в совершении административного правонарушения – п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Однако в силу ст. 21, 26 Закона о прокуратуре применение прокурором средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях федеральными органами

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр „Мемориал“», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество „Мемориал“», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной.

исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами – проведение прокурором проверки – допускается не иначе как при поступлении в органы прокуратуры информации о нарушении перечисленными объектами и субъектами надзора законов, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях.

Если соблюдение законных оснований и порядка отбывания административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации и содержания в связи с этим в специальных учреждениях МВД России для иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляемых по решению суда, допустимо отнести к предмету прокурорского надзора, установленному ст. 32 Закона о прокуратуре, то успешное решение задачи по незамедлительному пресечению фактов незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности по решению внесудебных органов, а также эффективное осуществление надзора за исполнением законов об административных правонарушениях объектами и субъектами надзора в целом не представляются возможными без систематического проведения (вне зависимости от поступления в органы прокуратуры информации о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина) прокурорских проверок по данному направлению надзорной деятельности. Иными словами, без поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина прокурор не вправе по собственной инициативе систематически проверять соблюдение прав и свобод граждан, содержащихся в специально созданных местах содержания административно задержанных, поскольку данные места предназначены для временного задержания лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения, за которое судом может быть назначено наказание в виде административного ареста либо административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Вместе с тем проводить систематическую проверку данных мест прокуроров обязывает вышеуказанный приказ Генерального прокурора; кроме того, проведение проверки законности содержания административно задержанных лиц рекомендовано в п. 2 разд. 5 Методических рекомендаций «Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях», направленных в нижестоящие прокуратуры письмом первого заместителя Генерального прокурора РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. Мэру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного задержания применяет, в частности, орган внутренних дел (федеральный орган исполнительной власти) без судебного решения, и на проверку исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина этим органом распространяются те же законные ограничения, что и на любую другую «общенадзорную» проверку, включая требования о ее обоснованности. Если отсутствует информация о нарушениях закона, прав граждан в местах административного задержания органа внутренних дел, у прокурора нет оснований проверять эти места по своей инициативе ежедневно (включая документы, в которые вносятся сведения о содержащихся в камерах задержанных, их персональные данные, в том числе пол и возраст, сведения о сроке задержания и пребывания в камере и т. д.) и он лишен законной возможности незамедлительно пресечь нарушения прав граждан, незаконно подвергнутых административному задержанию, а также ряд других серьезных нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина (в частности, сокрытие преступлений от учета и регистрации; задержание граждан, фактически подозреваемых в совершении преступления, на основании протокола об административном задержании; административное задержание несовершеннолетних, беременных женщин, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, и т. д.). При этом подобные нарушения прав и свобод человека и гражданина могут совершаться не только органами внутренних дел, но и другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Указанная проблема прокурорского надзора за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением прав и свобод человека и гражда-

нина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также аналогичные проблемы, возникшие после внесения изменений в Закон о прокуратуре, не раз становились предметом обсуждения в научной периодике. В частности, А. В. Пересыпкин отмечает, что «анализ новелл в Законе „О прокуратуре Российской Федерации“ позволяет сделать вывод об их несовершенстве, поскольку, существенно ограничив возможности проведения надзорных мероприятий, законодатель оставил перед прокуратурой все существовавшие ранее задачи, не разрешив имеющиеся проблемы, создал новые»¹. Аналогичную критическую оценку непродуманным законопроектам, отрицательно влияющим на режим законности и правопорядка в России, неоднократно давал О. А. Кожевников².

Необходимо добавить, что большинство внесенных в Закон о прокуратуре изменений не реализуют буквально требования постановлений Конституционного Суда РФ, что также отрицательно влияет на состояние законности, правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Так, при наделении прокуроров полномочиями по использованию такого правового средства выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, как прокурорская проверка, соответствующими Конституции РФ являются ограничения произвольного (по собственной инициативе) проведения прокурором проверок деятельности коммерческих и некоммерческих организаций. Однако недопустимо ограничение прокуроров в проведении систематических проверок публичной деятельности органов государственной и муниципальной власти, включающей в себя применение мер административной ответственности в отношении граждан и организаций. Напротив, такие ограничения полномочий прокуроров могут в скором времени привести к произволу органов региональной и муниципальной власти.

Предотвратить подобные нарушения законов, прав и свобод человека и гражданина возможно путем законодательного разграничения видов надзорной деятельности прокурора. Из предмета «общего» надзора следует выделить направления надзора за публичной правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, их должностных лиц (включая осуществление ими в пределах компетенции производства по делам об административных правонарушениях), предусмотрев в законе систему соответствующих каждому из направлений прокурорской деятельности правовых средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, правовых средств реагирования на выявленные нарушения закона, нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Более того, согласно отдельным федеральным законам не иначе как с согласия (по представлению) уполномоченного прокурора могут быть привлечены к административной ответственности лица, обладающие особым правовым статусом: судьи (в том числе, пребывающие в отставке) – в соответствии с п. 4 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей»; члены Совета Федерации или депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ – в соответствии с ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; кандидаты на должность Президента РФ – в соответствии с п. 6 ст. 42 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; член Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ – в соответствии с п. 18.1 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также некоторые другие лица, обладающие особым статусом, установленным законом.

¹ Пересыпкин А. В. Роль органов прокуратуры и проблемы осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства в условиях изменившегося законодательства // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 56.

² Кожевников О. А. К еще одной реформе прокуратуры // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2. С. 32; Его же. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 109–113.

Согласие же прокурора (представление) в указанных случаях является не чем иным, как правовым средством реагирования на правомерные действия уполномоченных органов по возбуждению дела об административном правонарушении и (или) производству административного расследования в установленном законом порядке в отношении лица, обладающего особым правовым статусом, применить которое прокурор не вправе без проведения соответствующей проверки не только представленных ему материалов, но и всей связанной с ними деятельности соответствующего объекта (субъекта) надзора. В ходе проведения проверки указанных документов уполномоченным прокурором могут быть выявлены нарушения установленного законом порядка производства по делу об административном правонарушении в отношении лица, обладающего особым статусом, и (или) отсутствие оснований привлечения данного лица к административной ответственности либо не выявлены нарушения закона при привлечении таких лиц к административной ответственности. В последнем случае уполномоченный прокурор согласовывает возбуждение дела об административном правонарушении в отношении лица, обладающего особым статусом, и привлечение его к административной ответственности (вносит представление об этом в уполномоченный орган).

Однако действующие законы лишь устанавливают особый статус отдельных лиц при привлечении их к административной ответственности, но не закрепляют основания и порядок проведения уполномоченным прокурором проверки соблюдения законного порядка привлечения таких лиц к административной ответственности. Данный пробел в законодательном регулировании восполняется приказом Генерального прокурора от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» в части распределения между подчиненными прокурорами полномочий по согласованию (внесению представлений) привлечения лиц, обладающих особым статусом, к административной ответственности. Однако ни один из действующих законов не конкретизирует процедуру проверки прокурором исполнения законов об административных правонарушениях, установленного законом порядка производства по делам об административных правонарушениях, по которым к административной ответственности привлекаются лица, обладающие особым статусом.

В науке уже высказывались мнения о назревшей потребности законодательного закрепления в одном федеральном законе – КоАП РФ – специальных правил привлечения к административной ответственности в судебном порядке лиц, обладающих особым статусом, с одновременным закреплением в Законе о прокуратуре полномочий по осуществлению надзора за деятельностью соответствующих должностных лиц, уполномоченных законом возбуждать дела об административном правонарушении в отношении лиц, обладающих особым статусом¹.

Соглашаясь с данной позицией, следует вновь обратить внимание на назревшую необходимость законодательного закрепления непосредственно в Законе о прокуратуре отдельного предмета надзорной деятельности прокурора – надзора за соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях, исполнении ими законов об административных правонарушениях, включив в предмет надзора деятельность избирательных комиссий и других органов и должностных лиц по соблюдению законного порядка привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым статусом, и предусмотрев соответствующую данному предмету надзора систему полномочий и правовых средств прокурора, направленных на выявление нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, допущенных при производстве по делам об административных правонарушениях (в том числе полномочие по систематическому проведению прокурорских проверок вне зависимости от поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, нарушениях прав

¹ Стуканов А., Соловьева А. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5. С. 11.

и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях), правовых средств прокурора, направленных на реагирование на выявленные нарушения закона (включая «компенсаторные» полномочия по освобождению незаконно задержанных лиц, лиц, бесосновательно содержащихся в местах содержания задержанных и арестованных по делам об административных правонарушениях, по возбуждению дел об административных правонарушениях, их прекращению и по применению некоторых других правовых средств реагирования¹).

Конкретизация в Законе о прокуратуре предмета надзора за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях и соответствующих предмету полномочий прокурора позволит Генеральному прокурору РФ регламентировать данный вид прокурорской деятельности в отдельном приказе, закрепляющем частную методику надзора и конкретно-функциональные задачи подчиненных прокуроров, решаемые для достижения установленных законом целей организации и деятельности прокуратуры России.

Список литературы

Ергашев Е. Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3.

Кожевников О. А. К еще одной реформе прокуратуры // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2.

Кожевников О. А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1.

Настольная книга прокурора: практ. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. Ч. 1.

Пересыпкин А. В. Роль органов прокуратуры и проблемы осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства в условиях изменившегося законодательства // Российская юстиция. 2017. № 10.

Стуканов А., Соловьева А. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5.

References

Ergashev E. R. Kompensatornaya deyatel'nost' prokuratury Rossiiskoi Federatsii: realii i perspektivy // Zakon. 2017. № 3.

Kozhevnikov O. A. K eshche odnoi reforme prokuratury // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2012. № 2.

Kozhevnikov O. A. O napravleniyakh deyatel'nosti prokuratury // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. 2016. № 1.

Nastol'naya kniga prokurora: prakt. posobie: v 2 ch. / pod obshch. red. O. S. Kapinus, S. G. Kekhlero-va. 5-e izd., pererab. i dop. M., 2019. Ch. 1.

Peresyppkin A. V. Rol' organov prokuratury i problemy osushchestvleniya nadzora za soblyudeni-em federal'nogo zakonodatel'stva v usloviyakh izmenivshegosya zakonodatel'stva // Rossiiskaya yus-titsiya. 2017. № 10.

Stukanov A., Solov'eva A. Nadzor za ispolneniem zakonov pri proizvodstve po delam ob adminis-trativnykh pravonarusheniyyakh v sfere zakonodatel'stva o vyborakh // Zakonnost'. 2018. № 5.

¹ *Ергашев Е. Р.* Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3. С. 39–45.