

На правах рукописи

Гулягин Александр Юрьевич

**ОСНОВЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Специальности:

- 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность»;
12.00.14 – «Административное право, административный процесс»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

- Научный консультант:** доктор юридических наук
Амирбеков Касумбек Ильясович
- Официальные оппоненты:**
- Ашурбеков Тофик Ашурбекович,**
доктор юридических наук, профессор,
прокуратура Вологодской области,
заместитель прокурора
- Гущин Владимир Захарович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Российский
экономический университет имени
Г.В. Плеханова», профессор кафедры
гражданского и трудового права
- Дугенец Александр Сергеевич,**
доктор юридических наук, профессор,
аппарат Совета Безопасности
Российской Федерации, главный
советник

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится «10» февраля 2015 года в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 созданного на базе ФГКОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», по адресу: 123022, город Москва, улица 2-я Звенигородская, дом 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан «20» октября 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

С.С. Харитонов

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. В последние годы в Российской Федерации проводится реформирование многих сфер государственной и общественной жизни, в том числе исполнительной власти (государственного управления). В этих целях Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» были определены приоритетные направления реформирования в сфере исполнительной власти, сущность которых сводится к следующему:

- ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;

- исключить дублирование функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- разделить функции регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Следствием предпринимаемых государством мер явились реформа государственной службы России и оптимизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, большинство из которых призваны осуществлять правоохранительную деятельность. Вместе с тем, отсутствие должной правовой регламентации правоохранительной службы, построения четкой структуры федеральных органов исполнительной власти, призванных охранять права и свободы человека и гражданина, создает организационные и правовые проблемы осуществления данного вида публичной деятельности, а также проведения надлежащего контроля и надзора в данной сфере.

Правоохранительная деятельность государства актуальна при любом государственном устройстве, поскольку правила, установленные этим государством, будучи нормами законов, должны охраняться им в целях

надлежащей регламентации правовой жизни общества и правовых отношений в нем. Это является очевидным потому, что государство и процессы, происходящие в нем, должны представлять собой упорядоченную и устойчивую структуру, способную к самосохранению и развитию в соответствии с тенденциями и закономерностями общественного развития. Только четкое соблюдение и охрана законов, прав и свобод человека способны обеспечить качественное развитие общества в целом и отдельных личностей, его составляющих, позволит реализовывать творческий потенциал этого общества для достижения и обеспечения целей такого развития. Правоохранительная деятельность при этом является неотъемлемой частью и непременным условием обеспечения соблюдения прав и свобод человека, восстановления их в случае нарушения, максимально возможной нейтрализации или устранения негативных последствий, возникающих в результате нарушений законодательства.

Данное направление деятельности государства следует оценивать не только с точки зрения противодействия преступности, но в целом и охраны иных правоотношений, прямо не соотносящихся с уголовно-правовыми запретами, подлежащих воздействию государственного контроля и надзора. В правовом государстве практически все стороны жизни, так или иначе, регулируются правовыми нормами, в связи с этим правовое пространство должно быть оптимально структурировано и надлежаще обеспечено правоохранительными органами. В первую очередь к элементам указанной структуры относятся сферы уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых и иных отношений. При этом административно-правовая составляющая занимает в этих регулируемых процессах особое место, поскольку к сфере административной юрисдикции относятся не только полномочия государственных органов по привлечению виновных к административной ответственности за совершение административных правонарушений, но и компетенция по осуществлению управленческих процессов, реализуемых путем нормативного регулирования и

административно-юрисдикционной деятельности государства, осуществляемой через свои органы посредством контроля и надзора.

Вместе с тем, деятельность органов административной юрисдикции далеко не везде отвечает предъявляемым требованиям. Статистика свидетельствует, что ежегодно выявляется значительное количество административных правонарушений, нарушений в деятельности государственных и муниципальных служащих, случаев несоответствия федеральному законодательству принимаемых нормативных правовых актов и т. д. Анализ состояния законности в сфере административной юрисдикции говорит о значительном количестве правонарушений в ней, что подчеркивает важность и актуальность темы.

Так, в 2008 г. было выявлено 70 952,7 тыс. административных правонарушений, в 2009 г. – 73 226,5 тыс., в 2010 г. – 69 120,1 тыс., в 2011 г. — 64 965,5 тыс., в 2012 г. — 67 273,7 тыс.¹, что свидетельствует об относительной устойчивости административной правонарушаемости в Российской Федерации. При этом структура административных правонарушений достаточно разнообразна. Нарушаются права и свободы человека и гражданина, общественная нравственность, право человека на санитарное благополучие, а также экологические, экономические и многие другие права человека, общества и государства.

В системе государственного управления, включая и сферу административной юрисдикции, уровень законности наиболее четко определяется через оценку законности деятельности должностных лиц. Если последние допускают нарушения закона, то это существенно влияет на состояние законности в целом в сфере административной юрисдикции. В 2011 г. в суды Российской Федерации поступила 135 621 жалоба на действия государственных и муниципальных служащих, в том числе осуществляющих свою деятельность в сфере административной юрисдикции,

¹ Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году: сб. науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 125.

из которых 62 993 признаны обоснованными, а действия должностных лиц незаконными. В свою очередь, в 2012 г. таких жалоб поступило 117 515, удовлетворено было 39 156, а в 2013 г. — 122 050, обоснованными признаны 44 184².

По информации Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2011 г. в суды поступило 5103 заявления о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов, признаны противоречащими законам 2458 таковых³. В 2012 г. поступило 3742 заявления, удовлетворено — 2461. В 2013 г. поступило 3453 заявления, а признаны обоснованными 1648⁴.

Кроме того, актуализируют поставленный вопрос и данные органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению надзора за законностью нормативных правовых актов, в том числе имеющих отношение к сфере административной юрисдикции. В 2007 г. по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования в соответствие с федеральным законодательством в стране приведено 115 914 муниципальных и 2466 региональных нормативных актов, в 2008 г. прокурорами выявлено в ходе проверок 407 270 незаконных правовых актов, в 2009 г. их выявлено уже 433 877, а в 2010 г. — 395 686. В 2011 г. признаны незаконными 408 162 нормативных правовых акта, в 2012 г. — 426 605, а в 2013 г. — 408 515⁵.

Приведенные данные свидетельствуют о значительном количестве правонарушений в сфере административной юрисдикции и актуализируют

² Судебная статистика на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2013/f_2-gragdanskoe_prvo_po_1_instantsii_za_2013.xls

³ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2007–2012 гг. URL: <http://www.cdep.ru/>

⁴ Судебная статистика на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2013/f_2-gragdanskoe_prvo_po_1_instantsii_za_2013.xls

⁵ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2009–2013 гг. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/>

вопрос о необходимости системного исследования состояния, структуры и тенденций развития как самих правоохранительных органов, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере, так и состояния законности в их деятельности, степень влияния правоохранительных органов административной юрисдикции на процесс укрепления законности в стране. Следует учитывать, что указанные административные правонарушения, нарушения требований закона в деятельности должностных лиц органов административной юрисдикции, а также несовершенство нормативных правовых актов можно рассматривать как фактор предпосылки преступного поведения, предупреждение которого является важным направлением профилактики преступности.

В связи с этим представляется необходимым сформировать эффективную систему государственного правоохранительного воздействия на вышеуказанные превентивные правоотношения. При этом важным условием является наличие четкой и понятной регламентации правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, поскольку на сегодняшний день количество нормативных установлений, регулирующих рассматриваемую сферу, настолько велико, что этот объем становится неудобоприменяемым и требующим дополнительной систематизации.

С учетом вышеизложенного необходимость комплексного исследования порядка осуществления правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции представляется актуальной как в практическом, так и в теоретическом плане.

Степень научной разработанности проблемы. Основы правоохранительной деятельности являлись предметом исследования многих ученых: М. Абдулахипова, Г. А. Арбузовой, Н. Г. Александрова, С. С. Алексеева, А. М. Артемьева, Г. В. Атаманчука, М. И. Байтина, М. В. Барсукова, Д. Н. Бахраха, В. Г. Бессарабова, А. Д. Бойкова, В. В. Бобырева, С. Я. Боженка, В. В. Борисова, В. В. Вандышева,

А. Н. Ванькаева, С. И. Викторского, Ю. Е. Винокурова, Н. Л. Гаранта, В. В. Гаврилова, А. Ф. Гранина, Р. Г. Губенко, К. Ф. Гуценко, П. И. Глазуновой, Л. М. Давыденко, Ю. С. Дибирова, Ю. А. Дмитриева, А. А. Добровольского, Е. Р. Ергашева, Д. В. Замышляева, О. К. Засторожной, В. А. Иванова, Ф. Ш. Измайловой, В. Н. Исаенко, А. Ю. Кинева, В. В. Ключкова, В. Г. Князевой, А. Ф. Козлова, В. М. Корельского, В. А. Кузьмина, А. П. Коренева, Е. М. Кулишера, Б. М. Лазарева, В. В. Ларазева, Г. А. Ларионова, Э. Г. Липатова, Е. А. Лукашевой, Е. В. Лунева, В. О. Лучина, А. А. Максурова, В. М. Манохина, Т. Л. Маркелова, А. В. Мелехина, А. Н. Миронова, И. Б. Михайловской, П. Е. Недбайло, Ю. К. Осипова, И. В. Пановой, И. Л. Петрухина, Н. Н. Полянского, Л. Л. Попова, К. И. Разоренова, В. П. Рябцева, В. М. Савицкого, Н. Г. Салищевой, А. Г. Склярова, Ю. И. Скуратова, В. Т. Смирнова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Строгович, М. С. Студеникиной, А. Я. Сухарева, Д. А. Толстого, А. Г. Халиулина, М. С. Шалумова, Н. Н. Шапошникова, А. П. Шергина, М. М. Шумилова, А. Ю. Якимова, В. Б. Ястребова и других ученых.

Названные авторы исследовали широкий круг вопросов, характеризующих различные стороны правоохранительной деятельности, вопросы характеристики сущности правоохранительных функций, полномочий реализующих их органов, правовой природы используемых при этом средств и процедур их деятельности. Однако предметом их исследований не была правоохранительная деятельность органов административной юрисдикции.

Различные аспекты правового регулирования правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции исследовались в работах: А. Б. Агапова, Ю. С. Адушкина, С. Б. Аникина, В. П. Антоновой, А. М. Арбузкина, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, В. М. Безденежных, К. С. Бельского, М. М. Богуславского, С. Н. Бочарова, И. И. Веремеенко, И. А. Галагана, А. А. Демина, В. В. Денисенко, Е. В. Додина, А. С. Дугенца,

А. Б. Зеленцова, И. И. Евтихиева, Л. А. Калининой, И. Ш. Килясханова, С. Д. Князева, Л. В. Коваля, Ю. М. Козлова, Б. П. Кондрашова, А. П. Коренева, М. В. Костенникова, Г. А. Кузьмичевой, Б. М. Лазарева, С. П. Ломтева, Е. Г. Лукьяновой, А. Е. Лунева, И. В. Максимова, М. Я. Масленникова, А. А. Михайлова, Н. П. Мышляева, Е. С. Павловой, Г. И. Петрова, Э. Ф. Побегайло, Л. Л. Попова, В. И. Радченко, В. П. Ревина, Э. Н. Ренова, Б. В. Россинского, А. А. Рубанова, Н. Г. Салищевой, В. Е. Севрюгина, Ю. П. Соловья, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, Л. В. Тихомировой, М. Ю. Тихомирова, С. Д. Хазанова, Н. Ю. Хаманевой, М. А. Шарикова, А. П. Шергина, В. В. Черникова, В. С. Чернявского, А. Ю. Якимова, В. Ф. Яковлева и других ученых и специалистов в области административно-юрисдикционной деятельности. Однако в их трудах правоохранительная деятельность органов административной юрисдикции исследуется не комплексно и без охвата всех ее сторон и правоотношений.

Отдельным вопросам, связанным с правоохранительной деятельностью в сфере административной юрисдикции, посвящены диссертационные исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук: А. Ф. Виноградова «Административная юрисдикция органов внутренних дел», 1996 г.; С. Б. Аникина «Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел Российской Федерации», 1996 г.; И. Д. Фиалковской «Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: Проблемы теории и правового регулирования», 1997 г.; А. П. Стуканова «Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации», 1998 г.; А. В. Иванова «Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации», 1999 г.; О. В. Осиповой «Субъекты административной юрисдикции», 2004 г.; Ю. А. Андриановой «Административная юрисдикция мировых судей в Российской Федерации», 2004 г.; К. Ю. Винокурова «Прокурорский надзор за

исполнением законов органами административной юрисдикции», 2004 г.; Т.П. Сасыкова «Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел», 2005 г.; К.Н. Солнцева «Теория и практика реализации общих положений КоАП России органами административной юрисдикции», 2005 г.; А.А. Петрухина «Судебно-административная юрисдикция», 2005 г.; М. О. Ксенофонтова «Административная юрисдикция в налоговой сфере», 2005 г.; О.А. Лакаева «Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации», 2008 г. и других; на соискание ученой степени доктора юридических наук: А. Ю. Якимова «Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации», 1996 г.; К.И. Амирбекова «Правообеспечительная юридическая деятельность: проблемы теории и практики», 2005 г.; С.Л. Дегтярева «Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве», 2008 г.; В.В. Головкин «Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения», 2009 г.; Е.В. Хахалевой «Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц», 2011 г.; О.В. Гречкиной «Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование», 2011 г.

В указанных работах рассмотрены вопросы правового положения субъекта административной юрисдикции, места суда в системе субъектов административной юрисдикции, правового режима издания нормативных административных актов и особенностей судебного нормоконтроля, системы административной юрисдикции таможенных органов России, основ административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, правового регулирования административной юрисдикции в налоговой сфере и осуществления административной юрисдикции налоговыми органами Российской Федерации, организации деятельности коллегиальных органов административной юрисдикции в субъектах Российской Федерации,

особенностей правообеспечительной юридической деятельности органов административной юрисдикции исполнительной власти, прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, механизмов реализации общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в деятельности органов административной юрисдикции.

Вместе с тем, данные вопросы были рассмотрены, как правило, по отдельности, целостной характеристики закономерностей формирования органов административной юрисдикции, их статуса в системе правоохранительных органов, прямых и обратных связей с органами уголовной юрисдикции, анализа факторов, детерминирующих тенденции их развития, и других сторон этой комплексной проблемы на системной основе в обозначенных темой исследования аспектах не проводилось. Это обстоятельство сдерживает процесс исследования названной проблемы в целях выработки современной концепции правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции, использования ее положений для обоснования и развития единой правоохранительной системы. До сих пор отсутствуют диссертационные и иные монографические работы, специально посвященные данной теме, особенно во взаимосвязи структурных, нормативных и теоретических аспектов участия этих органов в обеспечении законности, статуса и предназначения прокуратуры в этом процессе как органа надзора за исполнением законов в сфере административной юрисдикции и координации правоохранительной деятельности. Предполагается посредством данного диссертационного исследования восполнить этот существенный пробел в теории правоохранительной и прокурорской деятельности.

Объектом исследования являются совокупность правоотношений, складывающихся в сфере административной юрисдикции в процессе осуществления государственными органами правоохранительной

деятельности, и особенности прокурорского надзора за данным юридическим процессом.

Предметом исследования выступают уголовно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и иные нормы права, регламентирующие деятельность правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, и материалы их практической деятельности, материалы прокурорско-надзорной практики, а также теоретические разработки, содержащиеся в юридической литературе по проблемам осуществления данного направления государственной деятельности.

Целью диссертационного исследования является выработка единого подхода к пониманию и реализации административной юрисдикции правоохранительными органами посредством теоретического анализа действующего российского законодательства, существующих научных представлений и взглядов о сущности правоохранительной деятельности структур государства в сфере административной юрисдикции, а также практики их деятельности в современных условиях.

Цель исследования предопределила постановку и решение следующих **задач**:

- определить содержание понятий «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы»;

- дать правовую характеристику содержания понятия «правоохранительный орган административной юрисдикции» и его статуса в системе правоохранительных механизмов государства;

- проанализировать структуру и содержание правоохранительной деятельности государственных органов в сфере административной юрисдикции;

- исследовать правовые основы классификации государственных органов как органов правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;

- рассмотреть правовые и организационные основания системного характера правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;

- определить правовые и организационные основы, закономерности и тенденции формирования системы правоохранительных органов России в сфере административной юрисдикции;

- проанализировать основания и особенности развития правового регулирования правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;

- выявить специфику организационной структуры правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;

- дать статусную характеристику органов прокуратуры в сфере деятельности органов административной юрисдикции;

- проанализировать условия и тенденции правового воздействия на правоохранительные органы административной юрисдикции, надзорной и иной координирующей деятельности прокуратуры по обеспечению законности;

- внести предложения по изменению и дополнению действующего законодательства Российской Федерации о прокуратуре.

Теоретической основой исследования послужили концепции, подходы и идеи, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области уголовного, административного, гражданского и иных отраслей права, материалы практической деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, материалы прокурорско-надзорной практики, а также теоретические и практические разработки, связанные с проблемами деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции.

Методологическая основа работы. При проведении диссертационного исследования были использованы свойственные науке принципы, методы и приемы. Основными методологическими принципами

исследования явились объективность и всесторонность. Выявленные актуальные вопросы и проблемы теоретического и практического характера исследовались как в плоскости объективной реальности, так и с учетом субъективных взглядов отечественных ученых и собственных позиций диссертанта.

Методологическую основу исследования составляют материалистическая диалектика, общенаучные методы познания, к которым относятся анализ, синтез, индукция, дедукция, а также частнонаучные методы познания социально-правовых явлений при исследовании организации и осуществления правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции.

В целях обеспечения полноты и достоверности работы используются такие специальные методы познания, как философско-диалектический, исторический, формально-логический, системный, нормативно-доктринальный, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, статистический, конкретно-социологический и другие.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные нормы и стандарты деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, административное, административно-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное законодательство Российской Федерации, а также другие нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие сферу административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов.

Эмпирической основой исследования служит значительное количество статистических данных за 2004–2013 гг., включающих в себя количественные и качественные показатели работы правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, органов государственной власти и органов местного самоуправления по рассматриваемому направлению деятельности, а

также деятельность судов и прокуратуры по контролю и надзору за соблюдением законности в сфере административной юрисдикции. В диссертации использованы судебные акты, акты правоохранительных органов административной юрисдикции, правовые акты методического характера, обзоры и обобщения правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции, органов контроля и надзора за ними.

Диссертантом были проведены комплексный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих статус различных органов исполнительной власти в сфере административной юрисдикции, процедуры и иные механизмы их правоохранительной деятельности; мониторинговое изучение информации на официальных сайтах федеральных служб и иных органов административной юрисдикции, данных ведомственной статистики этих структур (инспекций и других контрольно-надзорных органов) о состоянии законности в контролируемых ими сферах правовых отношений, о проведенных проверках; ежегодных докладов прокуроров субъектов Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в регионах и их оценки (самооценки) проделанной работы в части осуществления прокурорского надзора и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, выявлению и устранению обстоятельств, способствующих их совершению, преимущественно административных правонарушений.

Диссертантом проведен опрос должностных лиц прокуратуры и контролирующих органов в сфере административной юрисдикции по вопросам, относящимся к предмету данного исследования, по специально разработанной программе. В результате этого эмпирическая база диссертационного исследования представлена результатами анкетирования 1330 сотрудников различных органов более 30 регионов страны, из которых 784 работника прокуратуры, 546 сотрудников контрольных органов.

При проведении диссертационного исследования был использован личный опыт работы автора в должностях органов прокуратуры от заместителя прокурора района до прокурора субъекта России.

Научная новизна. Диссертационное исследование проведено в современных условиях реформирования правоохранительных органов Российской Федерации и в определенной степени подводит итоги их деятельности до настоящего времени.

В результате комплексного анализа теоретических и практических основ правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции автором предлагается новый взгляд на институт правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции. Новизна предлагаемого подхода заключается в том, что на основе достижений правовой науки и теории управления диссертантом научно обоснованы концепция реализации правоохранительной административно-юрисдикционной функции государства, основания, тенденции и закономерности ее дифференциации по сферам правовых отношений, их взаимосвязи и обусловленности с правоохранительной деятельностью органов уголовной юрисдикции.

Исследовав организационную сторону рассматриваемого вопроса, диссертант разработал конкретные предложения по его совершенствованию и повышению эффективности, а также по оптимизации деятельности субъектов административной юрисдикции путем её четкой регламентации, а также через создание эффективной системы контроля и надзора. С учетом полученных в ходе исследования результатов диссертантом сформулированы и теоретически обоснованы предложения, направленные на совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере.

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Автором предложено определение понятия **правоохранительной деятельности**. Под ней следует понимать основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в отношениях подчинения, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере и привлечение к ответственности виновных лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. При этом критерием отделения правоохранительной деятельности от иной правовой деятельности государства является властная юридическая природа их деятельности, обусловленная невозможностью человека и гражданина, а также различных организаций самостоятельными действиями восстановить свои права, а, следовательно, в таких условиях властное вмешательство уполномоченного несудебного государственного органа неизбежно.

2. Диссертантом предлагается определять **административную юрисдикцию** как юридическую деятельность, осуществляемую уполномоченными несудебными публично-властными органами по применению принудительных мер воздействия в отношении не состоящих в подчинении субъектов права, в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и исследования общественно вредных деяний в публично-правовой сфере, привлечения к административной ответственности лиц, совершивших эти деяния.

3. **Правоохранительную деятельность в сфере административной юрисдикции** предлагается определять как основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в подчинении, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-

правовой сфере, а также на привлечение к административной и инициирование привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. Правоохранительная сущность деятельности этих органов в сфере административной юрисдикции заключается в выявлении и определении в правонарушении в рамках административно-юрисдикционных процедур признаков преступления, обуславливающих начало процедур в сфере уголовно-юрисдикционного производства.

4. Для определения понятия **правоохранительного органа административной юрисдикции** предлагается в качестве оснований отнесения к таковому органу применять функциональные и компетенционные признаки органа власти. Диссертант к ним относит: наличие у органа властных полномочий по контролю и надзору, проведению проверки и расследования, властному реагированию на выявленные нарушения закона, а также полномочий по применению правовых ограничительных мер до принятия окончательного решения и обеспечения его исполнения, результатом которых является привлечение виновных к административной и инициирование привлечения к уголовной ответственности.

5. По характеру выполняемой юрисдикционной компетенции диссертантом предлагается классифицировать государственные органы Российской Федерации, осуществляющие правоохранительную деятельность, на четыре основные группы:

во-первых, органы, осуществляющие правоохранительную деятельность исключительно в сфере **уголовной юрисдикции** (например, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации);

во-вторых, органы, осуществляющие правоохранительную деятельность в сфере **административной юрисдикции**, наделенные контрольными и надзорными полномочиями в данной сфере и определяющие параметры выхода процедур из сферы административной юрисдикции и

перехода в сферу уголовной, тем самым иницилирующие производство в сфере уголовной юрисдикции по правонарушениям, относящимся к предмету своей деятельности (например, органы ФНС, ФАС и т. п.);

в-третьих, органы, осуществляющие правоохранительную деятельность и в сфере административной, и в сфере уголовной юрисдикции, которые для выполнения своих задач наделены государством одновременно и контрольно-надзорными функциями в сфере административной юрисдикции, и функциями проведения оперативно-розыскных мероприятий, дознания и предварительного следствия в сфере уголовной юрисдикции, – органы **смешанной юрисдикции** (например, органы полиции, ФСБ);

в-четвертых, органы, осуществляющие правоохранительную деятельность в сферах административной и уголовной юрисдикции и одновременно выполняющие функции несудебного и вневедомственного (внешнего) надзора за исполнением законов всеми государственными органами, осуществляющими правоохранительную деятельность во всех трех перечисленных сферах юрисдикции, – органы **универсально-компенсаторной юрисдикции** (например, система органов прокуратуры).

6. Правоохранительная деятельность государства осуществляется посредством процедурного порядка, закрепленного правом и во исполнение правовых предписаний. Формой и средством реализации правоохранительной функции в сферах уголовно-правовых и административно-правовых отношений выступает процессуализация. При этом степень общественной опасности противоправного деяния посредством запрещения деяния материальными нормами как административного, так и уголовного характера предопределяет режим установления (выявления) и процессуальной фиксации данного противоправного деяния – административно-процессуальный либо уголовно-процессуальный.

7. Наличие в системе административной юрисдикции множества источников правовой регламентации административных процедур (в виде КоАП РФ, различных Правил расследования в предметных сферах

правоотношений, Административных регламентов), которые обладают, во-первых, единой правовой формой, выражающей, по существу, единую систему административно-юрисдикционного процесса, состоящего из регламентации порядка возбуждения административного производства, сбора материалов о факте правонарушения и доказывания, оценки достаточности и реализации собранных материалов, принятия решения, досудебного порядка обжалования принятых решений и проведенных действий; во-вторых, отличительными чертами в виде иерархичности принимаемых в административно-юрисдикционном процессе юридических актов; в-третьих, единым, по существу, предметом непосредственного регулирования каждым из этих источников, что обуславливает необходимость ускоренной кодификации административно-процессуального законодательства. На этом основании автором дополнительно аргументировано предложение о необходимости разработки и принятия Федерального закона об административных процедурах в виде *Административно-процессуального кодекса Российской Федерации*.

8. Диссертант рассматривает административно-правовую юрисдикцию в широком ее понимании, включая в данную правовую категорию не только область привлечения к административной ответственности, но и полноценный правообеспечительный государственный механизм, в том числе административное судопроизводство. В качестве предмета ведения сферы административного судопроизводства предлагается включить, во-первых, рассмотрение дел об административных правонарушениях, схожих по конструкции с преступлениями, во-вторых, рассмотрение дел об оценке нормативных правовых актов органов исполнительной власти на предмет их соответствия закону, и, в-третьих, рассмотрение дел о действиях (бездействии) должностных лиц государственных и муниципальных органов, связанных с осуществлением их служебной деятельности.

9. Учитывая, что органы прокуратуры занимают особое место в системе государственных органов, осуществляющих правоохранительную

деятельность в сфере административной юрисдикции, диссертант формулирует ряд новых положений, уточняющих статус и функциональное предназначение органов прокуратуры в реализации государственных задач в данной сфере:

9.1. На основании анализа функциональных характеристик прокурорского надзора в области административно-правовой юрисдикции, в целом совпадающих с общими характеристиками юридического процесса, а также учитывая, что в ее основе лежит защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, прокурорский надзор в сфере административно-правовой юрисдикции по своему существу есть процесс, который можно именовать прокурорско-надзорным процессом в данной сфере. Данный процесс имеет свою предметную универсальность и носит наднадзорный характер, что отличает его от юридического процесса, осуществляемого иными судебными и несудебными органами административной юрисдикции.

9.2. Основания прокурорской проверки, процедуры и процессуальные акты прокурорской деятельности в сфере административно-правовой юрисдикции, сроки проведения проверок, порядок их продления, привлечения специалистов к их проведению, акты, фиксирующие результаты прокурорской надзорной проверки, и другие акты и процедуры прокурорской надзорной деятельности составляют сущностную характеристику прокурорско-надзорного процесса.

9.3. Статусная характеристика органов прокуратуры в системе административной юрисдикции характеризуется ее надзорными функциями, а также исключительными полномочиями по инициированию производства о наиболее значимых административных правонарушениях, полномочиями по участию в административном процессе, инициированном органами административной юрисдикции. Индивидуализация статуса органов прокуратуры в системе административно-правовой юрисдикции опосредуется следующими особенностями: во-первых, наличием

государственных и муниципальных структур, действующих в конкретных сферах административных правоотношений (т.е. контролирующих органов), что обосновывает необходимость надзирать за соблюдением этими структурами требований Конституции РФ и законов, которые подчас сами допускают нарушения законов, в связи с чем требуется внешнее инициативное вмешательство независимого и централизованного государственного органа, во-вторых, характером надзорных и иных полномочий прокуроров, позволяющих им самостоятельно воздействовать на любую сферу правоотношений, а также на всех субъектов правоприменения в данных сферах, в том числе на государственные органы административной юрисдикции. Это позволяет говорить о прокурорском надзоре как о высшем государственном надзоре, а также о его полифункциональности.

9.4. Функции органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции представляют собой систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных видов деятельности прокуратуры как надзорного органа государства, предназначенного наблюдать и обеспечивать исполнение законов. Это относительно самостоятельные виды деятельности органов прокуратуры по выполнению стоящих перед ней целей и задач, обусловленных ее социальным предназначением, осуществляемых в рамках правовых отношений, складывающихся в сфере административной юрисдикции, посредством применения соответствующих полномочий и правовых средств их реализации.

Соблюдение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина являются правозащитным предназначением органов прокуратуры и составляют содержание всех функций и конституционную сущность их деятельности в сфере административной юрисдикции.

9.5. Диссертант аргументирует позицию о том, что прокурорский надзор за исполнением законов органами контроля, органами административной юрисдикции является важнейшей надзорной отраслью

органов прокуратуры. Это обосновывается его полифункциональностью, необходимостью четкого разграничения пределов надзора прокуратуры и иных несудебных органов административной юрисдикции, при котором главным принципом является недопущение дублирования надзорных полномочий, а также наличием собственного предмета надзора и обеспечивающих полномочий.

9.6. С учетом имеющейся тенденции консолидации и дифференциации деятельности правоохранительных органов уголовной и административной юрисдикции, особенно в приоритетных сферах общественных отношений, наиболее существенно влияющих на общее состояние законности и правопорядка, а также с учетом выстраивания в сфере деятельности органов уголовной юрисдикции системы координационных центров по наиболее приоритетным направлениям (координационный антитеррористический комитет под эгидой ФСБ, антинаркотический комитет-координатор ФСКН, ФМС – по противодействию незаконной миграции и т.д.) прокуратура на современном этапе выступает как «координатор координаторов», что предопределяет ее стратегически значимое предназначение.

В настоящее время созданы достаточные предпосылки и сформированы государственные потребности для того, чтобы прокуратура выполняла роль (функцию) координатора и консолидатора усилий органов уголовной и административной юрисдикции по борьбе не только с преступлениями, но и с административными правонарушениями. Для этого объективно создаются информационно-аналитические, правовые и организационные предпосылки, связанные, по существу, с этапностью выполнения задач различного характера и сложности, возлагаемых последовательно на прокуратуру высшими органами государственной власти.

10. Дается авторская интерпретация теоретически значимых взаимосвязанных понятий, раскрывающих и характеризующих сферу

правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции.

В их числе:

определение понятия **нормативного правового акта** в сфере административной юрисдикции как правового акта государственного уполномоченного органа, распространяющегося на неопределенный круг лиц, имеющего властный характер неоднократного применения, являющегося подзаконным и основанным на законе, реализующего цели и задачи государства в области административной юрисдикции и всегда влекущего наступление управленческих и правовых отношений, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства в данной сфере государственной деятельности;

определение понятия **экспертизы нормативных правовых актов и их проектов** в сфере административной юрисдикции как комплекса действий специально уполномоченного государством компетентного органа или лица по оценке нормативного правового акта либо его проекта (включая его форму, структуру, цели и задачи, предмет правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащиеся в нем нормы, порядок его принятия и опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и законодательству, а также на наличие (отсутствие) условий для проявления коррупции – коррупциогенных факторов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется его актуальностью и новизной. Научно обоснованные выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, имеют существенное значение для дальнейшего совершенствования теоретических положений института правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции в целом, и развития его отдельных элементов, в частности.

В процессе исследования диссертант предлагает новую концепцию структуры и содержания правоохранительной деятельности, ее

осуществления в сфере административной юрисдикции и тесной взаимосвязи с органами уголовной юрисдикции в современных условиях, которая включает в себя:

- определение задач, содержания, функционального предназначения, структуры и механизмов реализации правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, а также правовых оснований ее классификации, правового статуса и особенностей организации осуществляющих ее органов;

- определение принципов и процессуальных процедур функциональной деятельности правоохранительных органов административной и уголовной юрисдикции, ключевых критериев построения системной взаимосвязи деятельности данных органов;

- концептуальное определение правовой основы правоохранительной деятельности государственных органов в сфере административной юрисдикции;

- обоснование выделения из всей совокупности государственных органов, осуществляющих правоохранительную функцию, собственно правоохранительных органов административной юрисдикции;

- концептуальное раскрытие роли деятельности судебной системы в сфере административной юрисдикции;

- определение роли и статуса деятельности органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции, опосредованной полифункциональностью прокурорского надзора, а также их координирующих возможностей.

В результате проведенного исследования диссертантом внесены и теоретически обоснованы предложения по совершенствованию норм, регулирующих данный правовой институт, внесены конкретные предложения по изменению действующего законодательства России.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы при дальнейших теоретических изысканиях в области учения об основах правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на создание критериев, процессуальных механизмов и оценки эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции и формирование путей и средств ее совершенствования. Данные положения имеют большое значение в практической деятельности субъектов административной юрисдикции. Именно от них во многом зависят функционирование и развитие органов и учреждений, имеющих отношение к рассматриваемому вопросу.

Наиболее значимыми, по мнению автора, являются положения, выводы и предложения, относящиеся к определению:

- методологических оснований определения сферы административной юрисдикции, предупреждения административных правонарушений и привлечения виновных лиц к установленной законом административной ответственности, сферы контроля и надзора за соблюдением законов в сфере административной юрисдикции;

- вопросов нормативной процессуализации деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции, определяющей научные основы системности и законности их действий;

- вопросов особой статусности органов прокуратуры как полифункциональных и координирующих деятельность правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы при совершенствовании действующего отечественного законодательства, а также ведомственных нормативных правовых актов. Основные положения диссертационного исследования представляют достаточный интерес в практической деятельности субъектов административной юрисдикции, а также могут способствовать повышению уровня правосознания должностных

лиц в процессе исполнения ими своих полномочий, квалификации судей и работников правоохранительных органов, использоваться в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические и методологические положения и выводы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях отделов проблем организации прокурорской деятельности, проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений, проблем прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте, проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и используются в деятельности этих отделов; докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях» (Хабаровск: Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права, 2005); «Актуальные проблемы юридической науки, профессиональной подготовки и правоприменения» (Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2007); «Правовые проблемы научного прогресса» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009); «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва: Российская академия юридических наук, 2009); «Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства» (Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2009); «Наследие юридической науки и современность» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010); «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва: Российская академия юридических наук, 2010); «Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом» (Москва: Российский университет дружбы народов, 2011); «Идея правового

государства в России: история и современность» (Санкт-Петербург: Законодательное Собрание СПб., 2011); «Государство в меняющемся мире» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011); «Юридическая наука как основа правового инновационного развития России» (Москва: Российская академия наук, 2012); «Уголовная и уголовно-исполнительная политика на современном этапе развития общества и государства: отечественный и зарубежный опыт» (Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2013); «Права человека и подготовка специалистов для правоохранительных органов в контексте реализации уголовной и уголовно-исполнительной политики государства: отечественный и зарубежный опыт» (Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2013) и многих других научно-представительских мероприятиях; нашли отражение в опубликованных работах диссертанта; внедрены в практическую деятельность Общественной палаты Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы России, прокуратуры Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Брянской области, Свердловской области и других субъектов Российской Федерации, а также в учебный процесс Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, Владимирского юридического института ФСИН России, Вологодского института права и экономики ФСИН России и других учебных учреждений.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, четырех глав, объединяющих пятнадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются значимость и актуальность темы, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет,

мотивируется научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются итоги его апробации и практического внедрения результатов.

В первой главе **«Теоретические основы правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции»** согласно выстраиваемой диссертантом логике исследования закладывается теоретический фундамент работы: рассматривается существо такого правового явления, как правоохранительная деятельность государства, формулируются понятие «правоохранительная деятельность», ее особенности и характеристики. Кроме того, подробно рассматриваются правовые основы и значимые элементы административной юрисдикции и дается ее понятие, а также характеризуется статус прокуратуры в ней. Конкретизируются признаки понятия «законность» применительно к сфере административной юрисдикции, подробно характеризуются элементы, его составляющие. Исследуются приоритеты правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции.

В первом параграфе **«Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы: признаки и понятие»** на основе системного научного исследования дается характеристика и формулируется понятие правоохранительной деятельности. Подробно рассматриваются элементы данного понятия, а также определяется место правоохранительной деятельности в целостной системе государственного регулирования.

Анализируются следующие ключевые элементы правоохранительной деятельности:

Во-первых, базисом государственной правоохранительной деятельности являются права, свободы, а также охраняемые законом интересы общества и государства, государственное обеспечение их неукоснительного соблюдения, обеспечение режима законности. Очевидно, что эти правовые явления – охрана права посредством исполнения

государственными органами правоохранительной функции, а также режим законности, находятся в органической взаимосвязи между собой.

К тому же важно, что суть правоохранительной деятельности составляет противодействие не только преступным посягательствам, но и административным правонарушениям.

Во-вторых, правопорядок рассматривается как объект правоохранительной деятельности. При этом правопорядок в общем смысле есть некое поле, на котором происходят основные правовые события: формируются, применяются правовые нормы, претерпевают изменения, нарушаются и восстанавливаются субъективные права и т.п. Это, по существу, то, на что направлены конкретные действия правоохранительных органов в повседневной жизни.

Обеспечение правопорядка является важным условием обеспечения законности. Иначе говоря, состояние законности прямо соотносится с состоянием правопорядка. Он (правопорядок), в отличие от законности, являющейся как бы краеугольным камнем деятельности правового государства, состоянием исполняемости законов и иных нормативных установлений, является режимом, в котором непрерывно, посредством реализации правоохранительной функции обеспечивается данное состояние.

И, в-третьих, еще одним важнейшим элементом правоохранительной деятельности являются действия по обеспечению правопорядка и защите прав и свобод. В этой связи важны компетенция, формы, методы, средства правоохранительной деятельности, а также ее функции.

Далее анализируются конкретные признаки правоохранительной деятельности, признаваемые большинством ученых в настоящее время, делается вывод о том, что правоохранительную деятельность необходимо осуществлять более эффективно, нежели это происходит в настоящее время. Правоохранительная деятельность — это деятельность по противодействию не только преступности, но и иным правонарушениям. Важным в этой связи

представляется и профилактика правонарушаемости посредством ее предупреждения.

В конце параграфа делаются выводы о ключевых элементах правоохранительной деятельности, признаках ее отграничения от иной правовой деятельности государства, дается авторское определение правоохранительной деятельности.

Во втором параграфе **«Правовая характеристика сферы административной юрисдикции»** рассматривается такой правовой институт, как юрисдикция, место административной юрисдикции в указанном правовом институте, характерные элементы административной юрисдикции.

В параграфе подробно анализируются признаки административной юрисдикции, на основании чего делается вывод, что юрисдикция в общем понимании является частью правоохранительной деятельности.

Юрисдикция характеризуется тремя основными признаками: во-первых, наличием правового спора (правонарушения различного характера), во-вторых, четко прописанной процедурой его разрешения и, в-третьих, принятием решения по данному правовому спору в результате процедурного рассмотрения.

Как представляется, эти правовые элементы характерны не только для правоохранительной деятельности в уголовно-правовой сфере, но и для административной деятельности власти, а именно юрисдикционной ее составляющей, к которой необходимо относить: рассмотрение дел об административных правонарушениях; контроль и надзор, призванные устранять нарушения закона; нормотворчество. Вся названная деятельность затрагивает права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства, а значит, исходя из общеправового посыла охраны права, необходимо говорить о названной деятельности как о правоохранительной.

Выделены и иные элементы, связывающие административную юрисдикцию в одно целое с правоохранительной деятельностью.

Во-первых, это строго оговоренный процедурный характер (для уголовных дел - Уголовно-процессуальный кодекс России, для разрешения административно-деликтных дел - КоАП РФ, для контрольных и надзорных органов - административные регламенты).

Во-вторых, зачастую очень условная граница между административным правонарушением и преступлением (частая схожесть диспозиций статей; «перетекание» посредством изменения законодательства различных правонарушений из категории уголовно наказуемых в категорию административных, и наоборот).

В-третьих, фактическая взаимосвязь и взаимозависимость преступности от административной и иной правонарушаемости с точки зрения их социальной обусловленности (общность причин и условий и т. п.).

Классифицированные выше общеправовые и частноправовые элементы позволяют говорить о том, что правоохранительная деятельность не ограничивается уголовно-правовой сферой, а должна рассматриваться шире, включая сферу административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных государственных органов. В последние годы наметилась тенденция осуществления координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью с привлечением различных органов административной юрисдикции с целью выработки предложений по профилактике преступных проявлений в сфере их юрисдикции.

Таким образом, отступление от понимания правоохранительной деятельности, акцентирующегося на уголовно-правовой составляющей, характеризует новизну исследования.

Кроме того, хотя в ст. 8 Федерального закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» применительно к координации деятельности правоохранительных органов по

борьбе с преступностью приводится перечень органов, осуществляющих деятельность уголовно-правового характера, а Положение о координационной деятельности⁶ фактически дублирует эту норму, следует учитывать, что эти нормы акцентируют внимание на правоохранительной деятельности перечисляемых органов, не раскрывая ее определения, а также подчеркивают то, что на сегодняшний день вообще не существует законодательно закрепленного понятия правоохранительной деятельности.

В этой связи заданы предпосылки и проработана научная и правовая основа понятия правоохранительной деятельности с учетом всего комплекса признаков, ее характеризующих.

Далее сформулировано определение понятия «административная юрисдикция».

В третьем параграфе **«Функции правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции в обеспечении законности»** детально анализируется принцип законности всей правовой системы государства, которая в исследуемой сфере правоотношений дополнительно определяется как предмет правоохранительной деятельности.

Доказано, что законность как правовая категория в сфере административной юрисдикции выступает в различных аспектах.

Во-первых, в качестве важнейшего принципа организации и функционирования государственных органов административной юрисдикции, который проявляется в предъявлении требования неукоснительного соблюдения законов и подзаконных актов, обеспечиваемого государственными органами административной юрисдикции.

⁶ Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утв. Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собрание законодательства РФ", 22.04.1996, N 17, ст. 1958

Во-вторых, законность выступает в качестве метода государственного руководства обществом, позволяющего правоохрнительным органам административной юрисдикции обеспечить претворение в жизнь воли государства и интересов человека и гражданина.

В-третьих, в свойственном правовому государству демократическом политическом механизме законность проявляет себя как его неотъемлемая составная часть и представляет собой своеобразный режим общественно-политической жизни, определенный образ взаимоотношений между органами государственной власти и населением, между отдельными индивидами. С этих позиций законность приобретает статус предмета, цели и результата деятельности правоохрнительных органов административной юрисдикции.

Законность оказывает непосредственное влияние на общественные отношения. Это выражается в данном случае в том, что она порождает правопорядок и зависит от него как от своей составной части, служит составной частью предмета деятельности правоохрнительных органов административной юрисдикции.

Правопорядок, понимаемый как основанная на праве и сложившаяся в результате осуществления идеи и принципов законности упорядоченность общественных отношений, которая выражается в правомерном поведении их участников, определенное состояние регулируемых правом общественных отношений, характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения и реализации субъективных прав, исполнения юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями.

Правопорядок – это система (порядок) общественных отношений, урегулированных правом, соответствующих праву, это естественный, неизбежный, неотторжимый спутник законности, ее следствие, реальный результат действия ее требований. Поэтому он, как и законность, как предпосылка и составная часть законности, является целью, предметом и

результатом деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции.

На основе анализа элементов законности дается ее определение применительно к деятельности государственных органов в сфере административной юрисдикции как особого политико-правового режима, выступающего в качестве объективного принципа организации и функционирования деятельности государственных органов и субъектов правоприменения, характеризующегося высоким уровнем соблюдения и исполнения требований государства, выраженных в законодательных и иных нормативных правовых актах, со свойственными для него высоким уровнем, динамикой и тенденциями правомерности.

В четвертом параграфе **«Приоритизация мер укрепления законности в сфере административной юрисдикции как принцип деятельности органов административной юрисдикции»** в развитие концепции теории приоритетов рассматриваются вопросы обусловленности правоохранительного государственного воздействия в сфере административной юрисдикции.

С учетом того, что главными детерминантами выделения приоритетов выступают политические решения общефедерального характера, определяющие развитие ключевых сторон жизни страны, в параграфе проанализировано состояние законодательных и иных актов, являющихся ключевыми в сфере административной юрисдикции.

Собственно, сфера административной юрисдикции, как таковая, становится приоритетной, исходя из ее актуализации, обусловленной комплексом политических, экономических, социальных, правовых и иных условий развития страны.

Об этом свидетельствует актуализация вопросов государственного управления, необходимости его реформирования и приведения к знаменателю эффективности.

Кроме того, современные тенденции повышения профилактического эффекта административной ответственности в соотношении с уголовной составляющей деятельности по укреплению законности являются доминантой, определяющей нарастание важности сферы административной юрисдикции в общей структуре осуществляемых мер.

Обосновываются принципы приоритизации деятельности органов административной юрисдикции, среди которых выделяется: **общеправовой принцип законности**; а также **принцип адекватности**, характеризующийся как принцип соответствия приоритетов деятельности правоохранительных органов административной юрисдикции актуальным потребностям социального, политического и экономического развития страны; **принцип научной обоснованности** приоритетов, который важен тем, что необходимые корреляционные взаимосвязи и взаимозависимости в совокупности факторов, от которых зависит состояние законности и правопорядка, могут быть корректно установлены только на научной основе; **принцип динамизации**, для которого важно практическое применение, и сущность которого прежде всего в том, что приоритеты правоохранительной и прокурорско-надзорной деятельности напрямую зависят от складывающихся и прогнозируемых политических, экономических, социальных и иных условий в обществе и государстве и актуализации тех или иных сфер правовых отношений.

Также в параграфе описываются **детерминанты приоритетов** правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции. Главным приоритетом деятельности правоохранительных органов является состояние законности в целом. Это делает очевидным то, что основные детерминанты, определяющие законность в стране, и ее состояние, решающим образом влияют и на выбор органами правоохраны основных приоритетов своей деятельности по укреплению законности и правопорядка.

Рассматривается важнейший компонент теории приоритетов применительно к сфере административной юрисдикции – индикаторы приоритетов, определяемые как установленные изменения в состоянии законности и правопорядка, достоверно, на основе результатов методически корректного анализа, свидетельствующие о неблагоприятных тенденциях их развития, возникновении новых факторов, проявляющих эти негативные изменения или способствующих их развитию в конкретных сферах правовых отношений, регионах или группах населения, а также проявление даже отдельных фактов, демонстрирующих возникновение новых видов общественно опасных деяний или способов их совершения, требующих незамедлительного принятия мер правового, материально-технического, структурного, методического или иного характера.

Генеральная прокуратура России как интегрированный высший орган прокурорской системы, координатор деятельности указанных органов, естественно, является стратегическим субъектом приоритизации направлений деятельности органов прокуратуры, правоохранительных органов уголовной и административной юрисдикции.

В целом в параграфе приводится анализ правоприменительной практики, обосновывающий все элементы теории приоритетов применительно к сфере административной юрисдикции.

Во второй главе **«Организационные основы правоохранительной деятельности государственных органов административной юрисдикции»** детально рассматривается и анализируется регламентированность правоохранительной деятельности как на законодательном уровне, так и на уровне нормативного правового регулирования. Выявляются и обосновываются общие тенденции и закономерности, характерные как для юридического процесса в целом, так и для конкретных видов процесса, делаются выводы об общности их правовой природы и значении этого обстоятельства для правоохранительной деятельности.

В первом параграфе **«Процессуализация как основа системной взаимосвязи элементов правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции»** рассматривается важность юридического процесса как условия реализации юридической деятельности посредством различных правовых форм.

Рассматриваются две сферы правоохранительной деятельности – это сферы уголовной и административной юрисдикции, которые тесно взаимосвязаны. Для их регулирования используются различные процессуальные режимы, составляющие механизм реализации государственной функции охраны права.

Процессуальная форма юридических действий по установлению и предотвращению правонарушений характерна для обеих сфер правоотношений.

Общность процессуализации деятельности в сфере уголовной и административной юрисдикции подчеркивает наличие признака однородности природы этих взаимосвязанных видов деятельности, предметом которой являются зачастую по своим основным юридическим признакам однородные деяния, режим установления которых определяется соответствующим законодательством. При этом отличием является лишь степень их общественной опасности, выраженной в той или иной нормативной форме (уголовно-правовой или административно-правовой).

Таким образом, признак общественной опасности противоправного деяния опосредует запрещение этого деяния материальными нормами как административного, так и уголовного характера, а также опосредует режим установления и процессуальной фиксации данного противоправного деяния — административно-процессуальный либо уголовно-процессуальный.

Закрепление этих положений в нормативной форме является процессуализацией правоотношений в процессе проведения расследования уголовного или административного деяния.

Процессуализация создает условия для обеспечения эффективности всей государственной и муниципальной властной деятельности, включая ее правоохранительный компонент.

Процессуализация способствует унификации властных процедур, определению оптимальных процедур достижения целей соответствующей деятельности, повышению их гласности. Развитие процессуального законодательства – это один из важнейших путей реализации основного принципа правового государства – подчинения власти праву.

Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции, будучи по своей природе юридической, с правовой точки зрения подчиняется тем же законам, что и любая другая юридическая деятельность, для которой характерен юридический процесс, облеченный в определенную процессуальную форму. Она фиксирует процедурный порядок, закрепленный правом, и во исполнение правовых предписаний регламентирующий процесс в ключевых системах правоотношений – уголовно-правовых, административно-правовых и других, для которых единым критерием классификации является правовая процессуальная форма в соответствии с целями, задачами и принципами конкретного производства.

Во втором параграфе **«Правовая регламентация административных процедур правоохранительных органов»** подробному анализу подвергнуты правовые основы административных правоохранительных процедур и идет речь о том, что правовая однородность процессуальной составляющей КоАП РФ, а также административных регламентов и различных правил расследования административных правонарушений позволяет говорить об этих актах как об источниках процессуальной регламентации административных процедур, а также необходимости их классификации.

При этом в качестве классификационной общности данных источников доказываемая их единая правовая природа, характеризующаяся общими для всех видов источников элементами: возбуждением административного

производства; процессом сбора фактических материалов и доказывания; реализацией собранных и достаточных материалов или принятием решения; досудебным порядком обжалования принятых решений и проведенных действий.

Отличительными чертами административно-процессуальных процедур, в свою очередь, являются, во-первых, иерархичность актов, в которых оформляются и документируются результаты административно-процессуальных действий, во-вторых, их непосредственный предмет ведения, в котором государственное управление в сфере административной юрисдикции реализуется посредством данных процедур.

В этой связи необходимо разработать и принять федеральный закон, регулирующий административные процедуры. Это должен быть Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

При этом материальная часть, содержащаяся в настоящее время в КоАП РФ, должна кодифицироваться отдельным законом – Административным кодексом Российской Федерации.

Материальная составляющая сегодняшних административных регламентов, характеризующая конкретные государственные функции, должна содержаться в бланкетной норме, отсылающей к конкретному закону, нормативному правовому акту, регламентирующему эти функции.

В третьем параграфе **«Проверка актов правоохранительных органов административной юрисдикции в суде»** проводится анализ правовых основ и сути административного судопроизводства как неотъемлемой части административной юрисдикции.

Очевидно, что насущность административного судопроизводства определяется не только ее конституционным закреплением как одной из четырех основных форм судопроизводства, но и тем, что, имея свой непосредственный предмет ведения, обоснованный объективными потребностями общественной жизни и государственного строительства, эта форма должна в полной мере реализовывать свой правозащитный потенциал

в системе сдержек и противовесов разделенных органов власти, чего в настоящее время не происходит ввиду растворения административной формы судопроизводства в иных его формах. Это зачастую приводит к подмене непосредственного предмета ведения при рассмотрении конкретных административных дел.

В качестве предмета ведения сферы административного судопроизводства необходимо определить: во-первых, рассмотрение дел об административных правонарушениях; во-вторых, рассмотрение дел об оценке нормативных правовых актов государственных органов на предмет законности; в-третьих, рассмотрение дел о действиях (бездействии) должностных лиц государственных и муниципальных органов, связанных с их должностными действиями.

Судебные органы в системе органов административной юрисдикции в целом имеют доминирующее значение по отношению к системе административной юрисдикции, обусловленное, во-первых, их конституционно-правовым статусом, во-вторых, ими рассматриваются все вопросы, касающиеся данной сферы, тогда как иные несудебные органы имеют более узкий предмет ведения (кроме предмета полифункциональных органов прокуратуры), и, в-третьих, они принимают окончательное решение в рассмотрении конкретной правовой ситуации в сфере административной юрисдикции.

В четвертом параграфе **«Прокурорский надзорный процесс в системе административной юрисдикции»** речь идет о том, что тождественность правовой природы уголовного и административного процессов, а также процессов, регламентированных иными нормативными актами, сходство или идентичность основных правовых элементов этих процессов позволяют полагать, что эти элементы юридического процесса, наличествуя в служебной деятельности того или иного государственного органа, характеризуют его деятельность как процессуальную.

В этом контексте прокурорский надзор рассматривается как самостоятельный вид процессуальной деятельности, с особенностями актов, процедур, иных процессуальных атрибутов.

В качестве общей цели прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции определено обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Непосредственной задачей деятельности органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции является обеспечение посредством надзора и иных действий проверки конкретных обстоятельств, выяснения характера нарушений законов и принятия решения о применении актов прокурорского реагирования. Более же детально она характеризуется рядом полномочий прокурора, применяемым им в ходе осуществления надзора. Этим прокурорский надзор характеризуется как процесс. Однако эта часть реализации прокурорских полномочий недостаточно регламентирована законом.

Основой прокурорской деятельности является надзор за исполнением законов субъектами правоприменения. Участие прокурора в уголовном и административном процессе, четко оговоренное в соответствующем законодательстве, хотя и исходит из основной функции надзора, все же ограничено предметами и пределами, установленными как уголовно-процессуальным, так и административно-процессуальным законодательством.

Реализация надзорных функций заключается, по сути, в обеспечении проверки конкретных сведений о нарушениях законов, о которых стало известно органам прокуратуры, посредством использования указанных выше полномочий и выдвижения законных требований, обязательных для исполнения проверяемыми органами и организациями, в оценке этих обстоятельств и квалификации нарушений законов, в принятии актов прокурорского реагирования. Это обстоятельство дополнительно

характеризует прокурорский надзорный процесс как самостоятельный вид процесса интегративного характера.

В качестве субъектного состава осуществления функции прокурорского надзора необходимо выделить управомоченных должностных лиц различных элементов системы органов прокуратуры.

Компетенция органов прокуратуры, характеризующая прокурорский надзор как процессуальную деятельность, в зависимости от функциональной направленности в основном определяется ст. 22 Федерального закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».

Однако с учетом особенностей предмета отдельных видов надзора в компетенцию включены особые положения, касающиеся полномочий и процедур реализации той или иной надзорной функции органов прокуратуры.

К примеру, при осуществлении *надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу* прокурор вправе посещать в любое время эти органы и учреждения, отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освободить их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора и т.п.

Сравнительный анализ полномочий процедур осуществления и правовых последствий их реализации органами прокуратуры при осуществлении функций надзора по разным предметам компетенции показывает, что в каждой предметной функциональной надзорной деятельности имеются свои процессуальные особенности. Их общие положения зафиксированы в федеральном законе, что, на наш взгляд, требует системного развития всех структурных компонентов процессуальной

деятельности органов прокуратуры при реализации надзорных, а также иных возложенных функций.

В третьей главе **«Государственно-правовой механизм функционирования органов административной юрисдикции»** исследуются основания классификации правоохранительных органов административной юрисдикции, а также на основе современного понимания правоохранительной деятельности и правоохранительного органа сформулированы классификационные подходы к органам административной юрисдикции. Кроме того, учитывая важность государственного регулирования в сфере нормотворчества, проанализирована компетенция государственных органов по обеспечению законности в данной сфере.

В первом параграфе **«Основы определения дифференциации и консолидации деятельности правоохранительных органов»** речь идет о том, что потребность классификации правоохранительных органов административной юрисдикции заключается в необходимости определения в данной системе государственного регулирования наиболее эффективных механизмов установления административного правонарушения и привлечения к ответственности виновного, выявления факторов малоэффективности механизма правового регулирования в виде недостаточности или избыточности полномочий у конкретного правоохранительного органа для реализации своих задач, определения путей преодоления факторов неэффективности в деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции либо путем формирования новой госструктуры, либо посредством наделения необходимой функцией контроля (надзора) действующих государственных структур.

Кроме того, потребность классификации выражена в необходимости выявления ослабленных связей между государственными структурами, реализующими правоохранительную деятельность в административной сфере, поскольку наличие этих связей и возможностей по установлению и устранению правонарушений прежде всего определяет системность данных

органов, их достаточность для поддержания должного уровня законности и правопорядка.

Дифференциация и консолидация государственных органов административной юрисдикции строятся на основании функционального и компетенционного критериев, когда государственный орган осуществляет процедуры привлечения к ответственности за административное правонарушение, а при определенных условиях также за преступление.

На этом основании дается классификация правоохранительных органов по четырем группам.

Во-первых, **правоохранительные органы уголовной юрисдикции.**

Во-вторых, правоохранительные органы, которые для выполнения своих задач наделены государством одновременно и контрольно-надзорными функциями в сфере административной юрисдикции, и функциями уголовной юрисдикции (дознание, оперативно-розыскная деятельность, предварительное следствие), – **правоохранительные органы со смешанной компетенцией.**

В-третьих, органы, наделенные только контрольными и надзорными полномочиями в сфере административной юрисдикции, – **правоохранительные органы административной юрисдикции.**

В-четвертых, правоохранительные органы, обладающие полномочиями и компетенцией в области административно-правовой и уголовно-правовой юрисдикции и выполняющие функции несудебного и вневедомственного (внешнего) надзора за исполнением законов правоохранительными органами обеих юрисдикций, – **правоохранительные органы универсально-компенсаторной юрисдикции.**

При этом значение классификации заключается в необходимости:

- определить в данной системе государственного регулирования наиболее эффективные механизмы установления административного правонарушения и привлечения к ответственности виновного;

- на основе анализа установить, напротив, малоэффективные механизмы в виде отсутствия полномочий у конкретного органа довести правовую ситуацию до логического завершения путем формирования госструктуры либо посредством наделения необходимой функцией контроля (надзора) действующих государственных структур, а также выявить ослабленные связи между государственными структурами, реализующими правоохранительную деятельность в административной сфере, поскольку наличие этих связей и возможностей по установлению и устранению правонарушений прежде всего определяет системность данных органов, их достаточность для поддержания должного уровня законности и правопорядка.

Сформулировано определение правоохранительной деятельности органа административной юрисдикции как юридической деятельности государства, осуществляемой уполномоченными несудебными публично-властными органами по применению принудительных мер воздействия, по выявлению, предупреждению, пресечению, исследованию и раскрытию общественно опасных правонарушений в публично-правовой сфере и привлечению к административной ответственности лиц, совершивших эти правонарушения, а также определению параметров (признаков преступления в правонарушении) для инициирования процедур в области уголовной юрисдикции.

Во втором параграфе **«Основания классификации органов административной юрисдикции»** доказано, что правоохранительные функции в сфере административной юрисдикции необходимо характеризовать следующими признаками:

а) исполнение уполномоченными государственными органами государственных функций по контролю и надзору в сфере государственного управления;

б) выявление и пресечение административных правонарушений, рассмотрение административных дел и привлечение к административной

ответственности за соответствующие правонарушения уполномоченными государственными органами независимо от того, стали ли данные действия результатом контроля и надзора либо они реализовывались самостоятельно.

Компетенционные признаки характеризуются тем, что существуют для процедурного обеспечения исполнения указанных государственных функций.

При этом для функции по привлечению к административной ответственности процедура закреплена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а для функций по контролю и надзору – в соответствующих законах, административных регламентах и иных нормативных правовых актах.

Анализ правоохранительной компетенции в сфере административной юрисдикции позволяет говорить, во-первых, о властном характере данной компетенции и, соответственно, о наличии возможности обеспечить законность в каждой регулируемой сфере правоотношений, а, во-вторых, о практической идентичности процессуальных полномочий правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции независимо от предмета правоохранительного воздействия, в той степени, в какой предмет не влияет на особенности процесса.

Это позволяет поддержать существующую идею принятия Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, который бы регулировал вопросы правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, а также о том, что данные признаки необходимо учитывать при определении понятия правоохранительного органа административной юрисдикции.

Органы государственной власти, уполномоченные осуществлять государственные функции по контролю и надзору, а также рассмотрение и расследование дел об административных правонарушениях посредством установленных законами и иными нормативными правовыми актами процедур, реализующие при этом властные полномочия по привлечению

виновных к установленной законом ответственности и действующие при этом в конкретных сферах правовых отношений, регламентированных законодательно, являются органами административной юрисдикции.

В третьем параграфе **«Обеспечение законности нормативных правовых актов административной юрисдикции»** формулируется понятие нормативного правового акта, а также обосновывается важность нормативно-правового регулирования в сфере административной юрисдикции.

Администрирование происходит посредством действий и решений должностных лиц и государственных органов, облеченных в определенную правовую форму. В этой связи в сфере администрирования, а, следовательно, и административной юрисдикции важным представляется особо оговорить роль и значение нормативно-правового регулирования, нормативных правовых актов.

Поскольку сфера административной юрисдикции в данной работе рассматривается через призму ее правоохранительного потенциала, то следует сразу оговориться, что нормативные правовые акты, как таковые, не соотносятся прямо с вопросами правоохранительной деятельности, однако важность для настоящего исследования заключается в их регулятивном, правообеспечительном первостепенном значении. Посредством нормативных правовых актов осуществляется государственное управление, а это часть административной юрисдикции. К тому же нормативные правовые акты прямо затрагивают права и свободы граждан, интересы общества и государства, а значит, их законность, а также их влияние на состояние законности в регулируемых сферах правоотношений играют первостепенное значение в сфере управления, сфере административной юрисдикции.

В свете рассматриваемой темы требуют пояснения признаки и определения понятий «нормативный правовой акт» и «экспертиза нормативного правового акта».

Значение нормативного правового акта в сфере государственного управления весьма велико, поскольку затрагивает не только названную сферу управления, но и сферу правоприменения.

Нормативный правовой акт – это акт государственного уполномоченного органа, имеющий властный характер, являющийся подзаконным и основанным на законе, реализующий уполномоченным органом государства его цели и задачи в области административной юрисдикции и всегда влекущий наступление управленческих и правовых отношений, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан, интересы общества и государства в данной сфере государственной деятельности.

Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в сфере административной юрисдикции представляет собой действия специально уполномоченного государством компетентного органа или лица по оценке нормативного правового акта либо его проекта (его формы, целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия и опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и законодательству, а также на наличие либо отсутствие условий для проявления коррупции – коррупциогенных факторов.

Сочетание контрольно-консультационных полномочий органов юстиции и надзорных полномочий прокуратуры, имеющих различное предназначение, при их разумном применении на практике позволит существенно обеспечить законность нормативных правовых актов.

Четвертая глава **«Особенности прокурорской деятельности в сфере административной юрисдикции»** посвящена статусной и функциональной характеристике органов прокуратуры в системе административной юрисдикции.

В первом параграфе **«Статусная характеристика органов прокуратуры в сфере деятельности органов административной**

юрисдикции» подробно рассматривается конституционно-правовая природа статуса прокуратуры.

Статус органов прокуратуры в системе государственных органов в целом определяется его конституционно-правовым регулированием, организационным построением системы органов прокуратуры.

При этом роль органов прокуратуры предопределяется ее функциональным предназначением и проявляется в обеспечении посредством надзора соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения иных законов, действующих на территории России. Наличие функции уголовного преследования усиливает эту возможность прокуратуры. Создает кумулятивный эффект координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в нормотворческой деятельности, право обращения в различные суды для отстаивания интересов граждан, публичных интересов неопределенного круга лиц и государства.

Отсутствие конституционно закрепленных функций органов прокуратуры порождает различного рода толкования в целях сокращения предмета и пределов прокурорского надзора, что в результате сказывается на значительном ослаблении правозащитного потенциала, а, следовательно, и самой законности и правопорядка. В этой связи необходимо закрепить в Конституции Российской Федерации помимо основ организационной прокурорской системы еще и функциональное предназначение, которое определяется в соответствии с п. 5 ст. 129 Конституции РФ в федеральном законе. Это приведет к упрочению места и роли органов прокуратуры в системе государственных органов, обеспечивающих законность.

Этот закон должен быть федеральным конституционным законом, как это имело место применительно к иным государственным структурам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

Статус прокуратуры в системе органов административной юрисдикции опосредован предметом и пределами ее надзора, выполнением иных функций

в данной сфере деятельности. Он проявляется в осуществлении надзора за законностью управленческих действий и актов и обеспечивается участием в административном процессе по делам об административных правонарушениях.

С учетом того, что в настоящее время действуют различные государственные правоохранительные органы административной юрисдикции, призванные обеспечивать законность в конкретных сферах правовых отношений, что обусловлено множеством социальных, экономических, политических, организационных и иных предпосылок, а прокуратура в своей деятельности не должна подменять данные органы, необходимо делать акцент в прокурорском надзоре на обеспечении ими законности.

Это является основным приоритетом в надзорной деятельности органов прокуратуры и обусловлено, во-первых, наличием организационных структур, действующих в конкретных сферах правоотношений, что обосновывает необходимость надзирать за этими структурами, которые подчас сами допускают нарушения законов, во-вторых, широкими надзорными полномочиями прокуроров, позволяющими им самостоятельно воздействовать посредством надзора на любую сферу правоотношений, а также на всех субъектов, действующих в данной сфере, в том числе и на государственные органы.

Достоверность данного вывода усиливается осуществляемыми прокурорами полномочиями по составлению сводных планов проверок контролирующими органами, а также полномочиями по даче согласия органам контроля на внеплановые проверки.

Все это в совокупности характеризует статусную характеристику органов прокуратуры как в целом, так и в сфере административной юрисдикции.

В Административно-процессуальном кодексе Российской Федерации, необходимость создания которого обосновывается выше, представляется

необходимым предусмотреть раздел, регламентирующий статус прокурора, участвующего в административном процессе.

Второй параграф озаглавлен **«Полифункциональность органов прокуратуры как основа обеспечения законности в сфере административной юрисдикции»**.

Функции прокуратуры представляют собой систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных видов деятельности прокуратуры как надзорного органа государства, предназначенного наблюдать и обеспечивать исполнение законов. Это относительно самостоятельные виды деятельности органов прокуратуры по выполнению поставленных перед ней целей и задач, осуществляемых в определенных сферах правовых отношений посредством соответствующих им полномочий и правовых средств их реализации.

Соблюдение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина являются правозащитным предназначением органов прокуратуры и пронизывают все функции и подфункции надзорного органа, составляют конституционную сущность его деятельности.

Главной доминирующей функцией органов прокуратуры России является надзор за точным и единообразным соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением соответствующих законов, которая представляет собой систему подфункций, реализация которых охватывает практически все сферы правовых отношений, на которые распространяется надзорная функция.

Полифункциональность прокурорского надзора определяется как статусными характеристиками органов прокуратуры, основанными на конституционном регулировании существования данного надзорного органа, так и множественностью сфер правоотношений, которые выступают в качестве объектов прокурорского надзорного регулирования при единстве правовой сути прокурорского надзора, а также надведомственностью органов прокуратуры по отношению к иным надзорным органам.

В первом разделе **«Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отрасль надзора в системе функций прокуратуры»** третьего параграфа **«Деятельность прокурора в сфере административной юрисдикции»** речь идет о том, что деятельность прокуратуры в системе органов административной юрисдикции, как отмечалось, выражается, во-первых, в реализации ее надзорной функции за исполнением законов органами контроля, во-вторых, надзором за законностью издаваемых ими нормативных правовых актов и, в-третьих, в участии прокурора в административно-процессуальном производстве.

При этом задачи и обеспечения законности нормативных правовых актов, и участия прокурора в административно-процессуальном производстве являются взаимосвязанными относительно самостоятельными элементами содержания функции надзора за исполнением законов.

При определении того, что прокурорский надзор за исполнением законов органами контроля, органами административной юрисдикции характеризуется как самостоятельная функция, необходимо учитывать следующее.

Во-первых, всеобъемлющий характер прокурорского надзора, его полифункциональность, позволяющая прокурору надзирать непосредственно за органом, организацией, прямо действующей в сфере правоотношений, где предметом будет служить законность в деятельности как таковая, а также за органом, осуществляющим контроль в данной сфере. Причем предметом надзора за органами контроля будет являться законность его действий по осуществлению им своего контроля (надзора), полнота мер, принимаемых данным органом в результате реализации контрольных (надзорных) полномочий.

Во-вторых, необходимость четкого разграничения пределов надзора прокуратуры и органов административной юрисдикции, при котором главным принципом является недопущение дублирования надзорных полномочий.

В-третьих, надзорной деятельностью органов прокуратуры восполняется тот пробел в контрольно-надзорной деятельности органов административной юрисдикции, который они допускают по различным причинам. Прокуратура в силу своего функционального предназначения осуществляет надзор за исполнением законов не только самими органами административной юрисдикции, но и во всех отраслях правоотношений, где осуществляют свою деятельность эти органы. При этом прокуратура не подменяет их, а с применением предоставленных законом полномочий выявляет нарушения законов, оставленные невыявленными или без реагирования самими органами административной юрисдикции. Органы прокуратуры своей деятельностью в данной сфере компенсируют недостатки этих органов по осуществлению государственного контроля за исполнением законов и поэтому являются субъектами реализации государственного компенсаторного механизма.

Таким образом, надзор органов прокуратуры является высшим государственным надзором, а направленность его на органы контроля, органы административной юрисдикции с перечисленными выше особенностями позволяет говорить не только о его универсально-компенсаторном значении, но и о высшем характере прокурорского надзора в данной сфере как важнейшей надзорной отрасли органов прокуратуры.

Во втором разделе **«Особенности участия прокурора в административном процессе по привлечению к административной ответственности» третьего параграфа** подробно исследуются вопросы участия прокурора в административной процедуре, регламентированной КоАП Российской Федерации.

Рассмотрение полномочий прокурора в административном и уголовном производстве позволяет говорить об их сходстве, обусловленном правозащитным потенциалом и направленностью прокурорского воздействия. При наличии у прокурора процессуальных полномочий и возможностей в обеих юрисдикциях влиять на ход и результаты

рассмотрения дел остается открытым вопрос с реализацией наработанного прокурором материала, в котором усматриваются признаки уголовно наказуемого деяния. Поэтому есть потребность, обусловленная практикой, в наделении прокурора полномочиями по возбуждению уголовных дел по результатам надзорных проверок с последующей их передачей в орган предварительного расследования.

В четвертом параграфе **«Координация деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности и правонарушаемости в сфере административной юрисдикции»** обосновывается то, что одним из важнейших, традиционных видов деятельности органов прокуратуры России является координационная деятельность по борьбе с преступностью и коррупцией.

Задачи оценки эффективности координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией должны быть решены путем нормативного закрепления:

- новой формулировки цели координационной деятельности, акцентируя внимание на реальном снижении уровня преступности и коррупции в результате координационной деятельности;

- постановки и формулировки задач координационной деятельности;

- придания прокурору – председателю координационного совещания, компетенции по постановке вопроса об ответственности должностных лиц, не исполнивших либо некачественно исполнивших решение координационного совещания;

- расширения сферы действий и состава координационных совещаний путем включения более широкого круга участников, расширения задач (имея в виду не только уголовно-правовую составляющую противодействия преступности и коррупции).

Далее обосновывается, что прокурор, кроме координации деятельности правоохранительных органов уголовной юрисдикции по борьбе с преступностью, в рамках реализации функции надзора за исполнением

законов в той или иной мере в целях укрепления законности осуществляет координацию деятельности и органов административной юрисдикции по борьбе с правонарушениями, что, помимо прочего, является одной из форм выражения компенсаторного характера функций прокуратуры в сфере административно-правовой юрисдикции. Эта координация обычно осуществляется в форме приглашения руководителей этих органов для участия в оперативных или координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов уголовной юрисдикции, заседаниях коллегий, формирования сводного плана осуществления органами контроля проверок субъектов предпринимательства и т. п.

Отмеченные тенденции развития координационной деятельности по обеспечению законности и правопорядка в стране, совокупность принятых законодательных и иных нормативных решений создают условия для реализации важного правового и организационного решения – разработки и принятия Федерального закона «Об организации деятельности государственных органов, структур гражданского общества по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации». В данном законе должны быть определены роль и полномочия каждого субъекта – участника координационной деятельности, их соотношение, сфера ответственности. При этом должны быть соблюдены ограничения и гарантии необходимой степени самостоятельности, независимости и ответственности каждого субъекта координации, включая прокуратуру (ст. 5, 8 Федерального закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»).

Сформулированы процессуальные надзорные полномочия органов прокуратуры при осуществлении координации.

В **Заключении** в обобщенном виде кратко формулируются изложенные в ходе исследования выводы и предложения.

В **Приложениях** представлены служебные анкеты для работников органов прокуратуры и сотрудников контролирующих органов в сфере административной юрисдикции с данными, полученными в ходе опроса,

результаты деятельности данных органов, а также законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Научные работы, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах,
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии
Министерства образования и науки Российской Федерации*

1. Гулягин, А. Ю. Реформа органов юстиции / А. Ю. Гулягин, М.И. Поротников // Законность. 2006. № 12. – 0,2 п. л.
2. Гулягин, А. Ю. Обеспечение законности нормативных правовых актов управления, издаваемых в субъектах РФ / А.Ю. Гулягин, С.Д. Князев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 6. – 0,3 п. л.
3. Гулягин, А. Ю. Правосубъектность органов юстиции по обеспечению законности нормативных правовых актов в сравнении с деятельностью органов прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Вестник Российской правовой академии. 2006. № 3. – 0,1 п. л.
4. Гулягин, А. Ю. Административная реформа органов юстиции: введение в проблему / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2007. № 4. – 0,25 п. л.
5. Гулягин, А. Ю. Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства / А.Ю. Гулягин // Журнал российского права. 2009. № 2. – 0,8 п. л.
6. Гулягин, А. Ю. Проблемы эффективности антикоррупционной экспертизы / А.Ю. Гулягин // Федерализм. 2009. № 1. – 1,2 п. л.
7. Гулягин, А. Ю. Новое в деятельности прокуратуры: административное расследование / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4. – 0,5 п. л.
8. Гулягин, А. Ю. Эффективность координации деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции /

А.Ю. Гулягин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2009. № 6 (14). – 0,3 п. л.

9. Гулягин, А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2009. № 12 (156). – 0,31 п.л.

10. Гулягин, А. Ю. Проблемы координационной деятельности по борьбе с преступностью в федеральных округах / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 3 (12). – 0,4 п.л.

11. Гулягин, А. Ю. Государственное управление: понятие и основные элементы / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. – 0,43 п.л.

12. Гулягин, А. Ю. Организация деятельности и управление в органах прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2011. № 5. – 0,32 п.л.

13. Гулягин, А. Ю. Организация деятельности как комплексное явление / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2011. № 5. – 0,37 п.л.

14. Гулягин, А. Ю. Цели, задачи и функции органов прокуратуры – основа качественного обеспечения законности / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2011. № 3 (171). – 0,41 п.л.

15. Гулягин, А. Ю. Правоохранительная деятельность: основные правовые характеристики / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2011. № 6. – 0,37 п.л.

16. Гулягин, А. Ю. Прокуратура, как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны / А.Ю. Гулягин // Журнал российского права. 2011. № 7. – 0,8 п.л.

17. Гулягин, А. Ю. Процессуализация деятельности правоохранительных органов / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 2 (23). – 0,7 п.л.

18. Гулягин, А. Ю. Административная юрисдикция: признаки и понятие / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2011. № 2 (19). – 0,8 п.л.
19. Гулягин, А. Ю. Место правоохранительной функции в системе иных функций государства / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2011. № 7 (175). – 0,25 п.л.
20. Гулягин, А. Ю. Критеризация правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2011. № 8. – 0,25 п.л.
21. Гулягин, А. Ю. Правоохранительные органы административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2011. № 19. – 0,33 п.л.
22. Гулягин, А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2011. № 11. – 0,44 п.л.
23. Гулягин, А. Ю. Уголовная и административная юрисдикция: общность процессуальной природы / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2011. № 11. – 0,43 п.л.
24. Гулягин, А. Ю. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций органов прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2012. № 6. – 0,28 п.л.
25. Гулягин, А. Ю. Проблемы соотношения прокурорского надзора и иного государственного контроля / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2012. № 4 (184). – 0,25 п.л.
26. Гулягин, А. Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции / А. Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2012. № 5. – 0,5 п.л.
27. Гулягин, А. Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур / А.Ю. Гулягин //

Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. – 0,5 п.л.

28. Гулягин, А. Ю. Правоохранительная система: обусловленность законностью / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2012. № 9. – 0,37 п.л.

29. Гулягин, А. Ю. Уполномоченные субъекты правоохранительной деятельности / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2012. № 11. – 0,62 п.л.

30. Гулягин, А. Ю. Обеспечение законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности средствами прокурорского надзора / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2012. № 12. – 0,37 п.л.

31. Гулягин, А. Ю. Законность как предмет правоохранительной функции / А.Ю. Гулягин // История государства и права. 2012. № 14. – 0,25 п.л.

32. Гулягин, А. Ю. Прокурорская надзорная деятельность как юридический процесс / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 3 (24). – 0,8 п.л.

33. Гулягин, А. Ю. Основы классификации правоохранительных органов / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 4 (25). – 0,7 п.л.

34. Гулягин, А. Ю. Основы дифференциации и консолидации правоохранительных органов административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. – 0,55 п.л.

35. Гулягин, А. Ю. Прокуратура в системе органов государственного контроля / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2012. № 12 (192). – 0,65 п.л.

36. Гулягин, А. Ю. Проблемные вопросы и практика осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их

проектов органами местного самоуправления / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. – 0,43 п.л.

37. Гулягин, А. Ю. В обоснование необходимости создания административной юстиции / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2013. № 4. – 0,5 п.л.

38. Гулягин, А. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2013. № 3. – 0,56 п.л.

39. Гулягин, А. Ю. Субъекты административной юрисдикции: структура и содержание / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. – 0,5 п.л.

40. Гулягин, А. Ю. Характеристика правоохранительной деятельности и осуществляющих ее органов / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. – 0,5 п.л.

41. Гулягин, А. Ю. Функции государства: элементы содержания / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2013. № 4 (196). – 0,43 п.л.

42. Гулягин, А. Ю. Соотношение административной судебной юрисдикции с иными судебными юрисдикциями: общность и различия / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2013. № 1 (26). – 0,75 п.л.

43. Гулягин, А. Ю. Правовые аспекты правоохранительной деятельности, как ключевой функции государства / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2013. № 8. – 0,56 п.л.

Монографии

44. Гулягин, А. Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции / А.Ю. Гулягин. – М.: Издательство «Юрист», 2009. – 12,56 п.л.

45. Гулягин, А. Ю. Прокуратура в сфере административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин. – М.: Издательство «Юрист», 2011. – 8 п.л.

46. Гулягин, А. Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин. — М.: Издательство «Юрист», 2012. – 9 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

47. Гулягин, А. Ю. Деятельность органов юстиции по обеспечению законности / А.Ю. Гулягин // Материалы межрегиональной межвузовской научно-практической конференции «Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях». – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2005. – 0,2 п.л.

48. Гулягин, А. Ю. Место и роль надзорной деятельности прокуратуры в устранении правового нигилизма / А.Ю. Гулягин // Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 2 октября 2009 г. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2009. – 0,1 п. л.

49. Гулягин, А. Ю. Развитие функции прокурорской координации в деле борьбы с преступностью с 1922 года по настоящее время / А.Ю. Гулягин // Проблемы современной юридической теории. Сборник научных статей. – М.: Издательская группа «Юрист», 2010. – 0,5 п.л.

50. Гулягин, А. Ю. Цели деятельности прокуратуры в соотношении с целями государства / А.Ю. Гулягин // Сборник научных трудов Российской академии юридических наук. Т. 2. – М.: Издательство «Юрист», 2010. – 0,18 п.л.

51. Гулягин, А. Ю. Проблемные вопросы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: по материалам Владимирской области / А.Ю. Гулягин // Юридическая теория и практика в истории и современной России. Сборник научных статей / под ред. канд. филос. наук, доцента К. Е. Сигалова. – М.: Издательская группа «Юрист», 2010. – 0,5 п.л.

52. Гулягин, А. Ю. Государственная функция уголовного преследования / А.Ю. Гулягин // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. посв. 60-летию проф. А.Б. Зеленцова. – М.: Российский университет дружбы народов, 2011. – 0,4 п.л.

53. Гулягин, А. Ю. Функциональный подход в определении правовой природы правоохранительной деятельности / А.Ю. Гулягин // Научные труды. Российская академия наук. Вып. 12: в 2 т. Т. 1. — М.: ООО «Издательство «Юрист», 2012. – 0,2 п.л.

54. Гулягин, А. Ю. Вопросы эффективности деятельности Федеральных служб России по привлечению к ответственности / А.Ю. Гулягин // Уголовная и уголовно-исполнительная политика на современном этапе развития общества и государства: отечественный и зарубежный опыт. Материалы международной научно-практической конференции. Владимир. 29–30 ноября 2012 г. / Федер. служба исполн. наказаний, Владим. юрид. ин-т Федер. службы исполн. наказаний [редкол.: С. Н. Емельянов (пред.) и др.]. – Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2013. – 0,2 п.л.

55. Кулыгин, В. В. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией: проблемы и возможности оптимизации / В.В. Кулыгин, А.Ю. Гулягин // Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 2 октября

2009 г. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2009. – 0,1 п.л.

Общий объем публикаций составляет 52,67 п. л.

Подписано в печать

Усл. печ. л. 2,5

Уч. – изд.л. 1,4

Тираж 150 экз.

Наряд № 68

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1