

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Прокурорский надзор за административной деятельностью
органов внутренних дел**

Выполнил:
студент 161-ПД 5 курса
Сидоров Павел Владимирович

Научный руководитель:
доцент кандидат юридических наук
Василенко Марина Михайловна

Рецензент:
И.о. начальника отдела полиции №4
подполковник полиции
Кармазов Дмитрий Александрович

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите



Дата защиты: 12.07.2021

Оценка хорошо

Самара
2021

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	7
1.1. Понятие административной деятельности ОВД.....	7
1.2. Предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД.....	15
1.3. Место прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД в системе единого прокурорского надзора, его цели и задачи.....	21
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	30
2.1. Особенности подготовки и проведения прокурорами проверок административной деятельности ОВД.....	30
2.2. Современное состояние и основные направления совершенствования прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД.....	43
Заключение	53
Библиографический список	57
Приложения	64

Введение

Актуальность исследования обусловлена несколькими причинами. Во-первых, тем особенным местом, которое отведено органам внутренних дел в системе органов правопорядка. Именно они на постоянной основе, ежедневно, осуществляют законное принуждение от лица государства, раскрывая и пресекая не только преступные деяния, но и административные правонарушения, содействуя иным госструктурам в тех ситуациях, когда их законной деятельности оказывается сопротивление. И именно эффективность деятельности органов внутренних дел является одной из гарантий того, что права физических и юридических лиц будут надлежаще защищены. При этом многие направления деятельности, которую осуществляют органы внутренних дел, отнесены законодателем только к их, и ничьей более, компетенции: охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, организация работы по обеспечению безопасности дорожного движения и др. направления административной деятельности ОВД.

Во-вторых, теми событиями отрицательной направленности, которые произошли в обществе за последние двадцать лет, а это, в том числе, рост коррупции до тех масштабов, которые угрожают национальной безопасности страны. Коррупции оказались подвержены и органы внутренних дел. Только в 2019 г. 752 сотрудника ОВД обвинялись в коррупции, т.е. по сути, каждый 1190-й сотрудник ОВД РФ¹. Ученые заговорили о сращивании структур правопорядка с бизнесом и криминалитетом. Однако данная ситуация неприемлема для российского общества, поскольку многие граждане ассоциируют органы внутренних дел с самим государством, оценивая его в целом по поведению сотрудников ОВД.

Снизить же коррупционные проявления в ОВД способен по-настоящему

¹ СКР представил статистику о коррупции среди силовиков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ren.tv/news/kriminal/634890-skr-predstavil-statistiku-o-korrupcii-sredi-silovikov-v-liderakh-skr> (дата обращения: 31.05.2021).

действенный, эффективный прокурорский надзор. Более того, он может служить профилактикой правонарушений во всех сферах, обеспечить верховенство закона в российском государстве и обществе, защитить права разных лиц (и физических, и юридических), а также интересы общества и государства.

Следовательно, вопросы повышения эффективности прокурорского надзора за деятельностью ОВД, в том числе административного характера, можно считать особенно актуальными в настоящее время. При этом в основу поиска таких путей должна быть положена теория административной деятельности ОВД и прокурорского надзора, соответствующие теоретические разработки, позволяющие найти пробелы в действующем законодательстве в рассматриваемой сфере и предложить пути их решения.

Актуализирует тему исследования и отсутствие единого подхода к определению ряда ключевых понятий темы: «административная деятельность ОВД», «прокурорский надзор». Не выработано доктриной и понятие прокурорского надзора применительно непосредственно к деятельности ОВД административного характера. Все это не может не порождать определенные сложности на практике, ведь назначение любого понятия заключается в четком отражении им конкретного явления.

Объектом исследования выступает группа общественных отношений из числа тех, что связаны с прокурорским надзором за деятельностью ОВД административного характера.

Предметом исследования стали нормативно-правовые акты в области прокурорского надзора и административного права, регулирующие вопросы, имеющие отношение к прокурорскому надзору за деятельностью ОВД административного характера.

Целью исследования является комплексный анализ теоретических и практических положений о прокурорском надзоре за деятельностью ОВД, носящей административный характер; выработка конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- 1) изучить доктринальные подходы к понятию и сущности административной деятельности ОВД;
- 2) определить предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД;
- 3) уяснить место прокурорского надзора за интересующей нас деятельностью в системе единого прокурорского надзора, обозначить его цели и задачи;
- 4) осветить особенности подготовки и проведения прокурорами проверок за административной деятельностью ОВД;
- 5) охарактеризовать состояние прокурорского надзора за деятельностью ОВД административного характера на современном этапе;
- 6) обозначить основные направления совершенствования прокурорского надзора за деятельностью ОВД административного характера;
- 7) сформулировать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства в интересующей нас сфере.

Методы исследования. При проведении исследования использовались как методы, имеющие общенаучный характер (системного и логического подхода, структурно-функциональный), так и методы, именуемые частнонаучными (формально-юридический, сравнительно-правовой). Применение первой группы методов способствовало установлению основных тенденций и закономерностей развития изучаемого объекта, второй – выявлению и описанию исследуемых явлений, проведению их сопоставления с выделением общих черт и черт отличия.

В основу исследования был положен принцип историзма, подразумевающий освещение событий в порядке хронологии, согласно той исторической ситуации, которая имела место в реальности. Учитывались при разработке темы достижения таких наук как теория государства и права, административное право, административная деятельность ОВД и

прокурорский надзор.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Проблемы прокурорского надзора за деятельностью ОВД административного характера практически не исследовались доктриной (в отличие от аналогичной деятельности прокуратуры за предварительным следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, осуществляемыми ОВД). Из работ, выполненных на монографическом уровне, стоит отметить лишь книгу Н.Д. Бута и А.В. Паламарчука «Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы». Все остальные труды подобного уровня касаются какого-либо отдельного вида деятельности ОВД административного характера. Крайне скудно освещается эта тема в научных статьях. В учебной литературе по административной деятельности ОВД тема прокурорского надзора не поднимается вовсе.

Среди ученых, в чью сферу интересов так или иначе попадали вопросы, касающиеся обозначенной темы, следует назвать Ю.Б. Ануфриеву, Д.И. Барабаша, Т.Г. Воеводину, А.В. Гришина, М.А. Добыша, Д.И. Ережипалиева, Т.П. Ишмаеву, Н.В. Крючкову, Н.Г. Ложкина, Д.Н. Лозовского, А.В. Паламарчука, А.Е. Русецкого, Ю.Б. Ситникову, М.К. Хашумова, С.М. Шаймарданову, Н.Г. Яковлеву и др.

Работы названных авторов представляют большой интерес и имеют важное практическое значение. Выводы и рекомендации, содержащиеся в работах данных авторов, несомненно, должны учитываться и применяться на практике. В то же время отсутствие комплексных исследований на данную тему они заменить не могут.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, собравших в себя пять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1.1. Понятие административной деятельности ОВД

Термин «административная деятельность» не имеет легального определения в современном российском законодательстве, не расшифровывается в нормативно-правовых актах и понятие данной деятельности применительно к органам внутренних дел. Однако этот пробел вполне успешно на протяжении многих лет восполняется наукой.

Первое определение рассматриваемой деятельности, получившее широкое распространение и признание, было сформулировано еще в дореволюционный период (до 1917 г.) О. Майером. Этот ученый понимал под ней любой вид деятельности государства (исключая законодательную и судебную). По сути, О. Майер акцентировал внимание на ее исполнительно-распорядительном характере, позволяя связать ее с государственным управлением (т.е. с особой сферой государственной деятельности); с исполнительными органами власти, которые осуществляют данную деятельность и являют собой ничто иное как определенную совокупность государственных органов; с возможностью эту деятельность осуществлять, которая выражается в наделении соответствующих органов комплексом прав и обязанностей (т.е. административными полномочиями)².

В последующие годы – годы советской власти - рассматриваемое понятие прочно входит в научный обиход, а в литературе даются его определения. Так, И.И. Ивтихий предложил понимать под данной дефиницией деятельность исполнительно-распорядительных органов,

² Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. Ч.1: Общая часть. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2017. - С.9.

осуществляемую в двух формах: 1) в форме издания актов управления; 2) в форме применения мер принуждения. Он считал, что конкретное наполнение (содержание) данной деятельности зависит от тех задач, что будут стоять перед управлением на конкретном историческом отрезке³.

Такое понимание сути рассматриваемой категории было воспринято и современными учеными, трактующими ее в двух аспектах: общем и прикладном. Определение, выработанное Д.Н. Бахрахом: «Административная деятельность - это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие»⁴, - являет собой пример понимания рассматриваемой категории в общем аспекте.

Трактовка данного понятия в другом аспекте - прикладном - представляет для нас интерес, учитывая тему исследования, лишь применительно к деятельности ОВД. В данном контексте деятельность ОВД административного характера - это «целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел»⁵.

Полагаем, что факт отсутствия легальной трактовки административной деятельности нельзя не отнести к числу недостатков действующего законодательства. На данный пробел неоднократно указывали ученые, например, В.В. Коноплев. В этой связи логичным выглядит предложение, обращенное к законодателю, о разработке и закреплении в одном из нормативно-правовых актов такой дефиниции. Тем самым будет сформирован единый подход к пониманию данного термина, что важно и для теории, и для практики, поскольку позволит:

³ Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. - М.: Юрайт, 2019. - С.10.

⁴ Цит. по: Административное право: учебник для вузов / под ред. А.В. Зубача. - М.: Юрайт, 2021. - С.117.

⁵ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник / под ред. А.П. Коренева. - М.: Щит-М, 2000. - С.38.

- сделать более совершенным применение права ОВД, ведь пробельность, существующая в понятийном аппарате, негативно отражается на понимании субъектами сути той деятельности, которую осуществляют, а, значит, и на ее результатах;

- уменьшить использование субъектами ОВД властных полномочий административного усмотрения, что положительно отразится на соблюдении и реализации прав различных лиц: и физических, и юридических;

- сделать правовое регулирование рассматриваемой сферы более комплексным.

Анализ приведенных выше (и иных, изученных автором настоящего исследования) определений позволяет констатировать их однообразность, непротиворечивость, дает возможность выделить те признаки административной деятельности ОВД, что ей присущи:

- авторитарность, государственно-властный характер, обусловленность теми целями и задачами, которые стоят перед управлением государством. Государственно-властный характер проявляется в том, что данную деятельность ОВД ведут от лица государства (от его имени), учитывая те актуальные задачи, что стоят перед ОВД как одним из государственных институтов в конкретный период развития государства;

- исполнительно-распорядительный, подзаконный характер деятельности, определяемый той компетенцией, которой наделены ОВД. Данный признак означает направленность деятельности ОВД на исполнение нормативно-правовых актов РФ в сфере внутренних дел (т.е. по вопросам, касающимся охраны общественного порядка, обеспечения безопасности общества и борьбы с преступными элементами), причем повседневно и непосредственно. Чтобы ОВД могли выполнить свои задачи, государство предоставило им большой перечень полномочий административно-распорядительного характера, включая меры, относимые в литературе к административному принуждению;

- предупредительная (профилактическая) ориентированность. Ее

проявление в деятельности ОВД выражается в том, что данная деятельность воздействует на индивидов и общественные группы максимально упреждающе, преследуя конкретную цель: не допустить совершение любых действий противоправного характера, оперативно их пресечь.

Существует обязательное требование к деятельности административного характера: ее осуществление не должно выходить за рамки той компетенции, что была установлена для определенной государственной структуры, органа. Следовательно, ОВД, реализуя административные функции, не может ни выходить за пределы своей компетенции, ни уклоняться от ее реализации. Установление компетенции применительно к каждому органу позволяет государству поставить его и его деятельность в надлежащие рамки, в случае выхода за которые, виновные должностные лица понесут юридическую ответственность. ОВД наделено государством правом применять специфические меры административного воздействия. Речь идет о таких мерах, которые другие органы исполнительной власти, по большей части, в своей деятельности не используют. Именно поэтому для ОВД законодатель предусмотрел особенные права и обязанности (полномочия), которые нашли свое закрепление в ФЗ от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О полиции»⁶ - далее Закон о полиции.

Анализ доктринальных пониманий того, что кроется под терминами «административная деятельность» в целом, и «административная деятельность ОВД» в частности, позволяет также сделать вывод о существовании двух подходов к интерпретации их сущности (содержания): узком и широком.

Узкий подход заключается в трактовании рассматриваемой дефиниции как правоприменительной деятельности, направленной на то, чтобы реализовать полномочия административного характера во вне (т.е. внешней деятельности субъекта). Ключевым в понимании такого подхода является

⁶ Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 7. - Ст.900.

уяснение сути административных полномочий, а, значит, и той деятельности органов власти (речь идет об исполнительной власти), что именуется правоприменительной.

Удачно раскрыл суть интересующей нас деятельности В.А. Юсупов, указавший на то, что это деятельность исполнительно-распорядительных органов, которая нацелена на то, чтобы осуществить определенные функции управления государством. И это не просто деятельность, а деятельность оперативно-исполнительная (или юрисдикционная) с государственно-властным характером. Еще одна черта такой деятельности – подзаконность.

Указанное определение, рассматриваемое через призму современного административно-правового регулирования, позволяет обозначить два самостоятельных блока административных полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти (в том числе органами внутренних дел):

- процедурные (выполнение административных процедур);
- юрисдикционные.

Реализация этих двух блоков административных полномочий и составляет содержание административной деятельности органов внутренних дел (в узком его понимании).

Административно-процедурная деятельность по своему содержанию охватывает реализацию ОВД государственных функций в административно-правовой сфере. Государственные функции, реализуемые органами внутренних дел, вытекают из перечня основных функций органов исполнительной власти, закрепленного Указом Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷.

В административно-правовой сфере органы исполнительной власти реализуют:

- функции по контролю и надзору, в том числе осуществление действий

⁷ Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 11. - Ст.945.

по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения; выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

- функции по оказанию государственных услуг, то есть предоставление услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

В РФ была, как известно, была проведена административная реформа. Одной из ее составляющих стало внедрение в систему управления государством стандартов того, как надлежит реализовывать функции, именуемые государственными, и предоставлять услуги (опять же государственные).

По каждой функции и услуге разрабатывается соответствующая административная процедура, закрепляемая в рамках административного регламента и включающая в себя ряд элементов: процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; типичный «набор» юридических документов, принимаемых субъектами компетенции; стадии и виды деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь; временная характеристика (сроки, продолжительность, периодичность).

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют лицензионно-разрешительные процедуры, регистрационное производство, в частности, в сферах обеспечения безопасности дорожного движения, контроля над соблюдением законодательства в области оборота оружия, контроля над соблюдением законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. Все административные процедуры, осуществляемые органами

внутренних дел, реализуются в соответствии с указанными выше стандартами.

В рамках административно-процедурной деятельности органы внутренних дел осуществляют также производство по жалобам, которое направлено на защиту прав и законных интересов лиц, подавших жалобу.

Согласно статье 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Общий порядок рассмотрения жалоб граждан регламентируется Федеральным законом от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁸.

Административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти (в том числе органов внутренних дел) представляет собой установленную нормами административного права совокупность полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц разрешать во внесудебном порядке споры в административно-правовой сфере и привлекать лиц к юридической ответственности. Специфическими чертами административной юрисдикции являются правоохранный, принудительный характер, а также множественность субъектов, ее осуществляющих.

В рамках административно-юрисдикционной деятельности органы внутренних дел осуществляют производство по делам об административных правонарушениях. Данный вид производства осуществляется в соответствии с требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021)⁹ (далее - КоАП РФ) и является административно-процессуальной деятельностью, реализуемой ОВД и их должностными лицами.

При «широком» подходе к определению административной деятельности органов внутренних дел в ее содержании выделяется и так

⁸ Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - Ст.2060.

⁹ Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст.1.

называемая внутриорганизационная деятельность¹⁰. Она обеспечивает четкое функционирование служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе распределение функциональных обязанностей, определение структуры штатов, планирование и контроль работы, подбор, расстановку и воспитание кадров, делопроизводство и т.д. Внутриорганизационная деятельность охватывает все службы и подразделения органов внутренних дел, включая и те, которые осуществляют оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность. Она складывается из руководства со стороны вышестоящих органов работой подчиненных органов и непосредственного управления начальниками и другими должностными лицами внутри каждого органа (службы).

В рамках внутриорганизационной деятельности в органах внутренних дел осуществляется дисциплинарное производство. Данный вид производства заключается в применении к государственным служащим, совершившим правонарушение в виде должностного проступка, дисциплинарных взысканий. Характерным для дисциплинарного производства является то, что дисциплинарное взыскание налагается в порядке служебного подчинения, то есть должностным лицом, которому государственный служащий подчинен по службе и которое обладает в отношении государственного служащего дисциплинарной властью. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377¹¹.

Несмотря на всю важность и необходимость, внутриорганизационная деятельность имеет вспомогательное значение и призвана обеспечить надлежащую организацию работы органов внутренних дел по выполнению возложенных на них задач, направленных вовне. Напротив, внешняя

¹⁰ Костин С.Г. Административная деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере потребления алкогольной продукции: дисс... канд. юрид. наук. - М: Академия управления МВД России, 2020. - С.26.

¹¹ Российская газета. - 2017. - 12 ноября.

административная деятельность органов внутренних дел является основной, так как в процессе ее осуществления практически реализуются задачи и функции, определяющие их назначение. Она выходит за рамки внутриорганизационных отношений и распространяется на граждан, а также на неподчиненные государственные и негосударственные организации.

Таким образом, административная деятельность органов внутренних дел представляет собой самостоятельный вид деятельности органов внутренних дел, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел.

1.2. Предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД

Современное российское законодательство не содержит определение понятия прокурорского надзора: его нет ни в ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации»¹² (далее – Закон о прокуратуре), ни в иных федеральных законах (в Законе о полиции, например, есть лишь одна статья, посвященная прокурорскому надзору, – ст.52, которая состоит всего из одного предложения, да и то отсылочного характера). Однако в юридической литературе оно встречается.

Понятие «прокурорский надзор» и понятия об основных направлениях прокурорского надзора определены в монографиях, диссертациях, научных статьях, учебниках, учебных и практических пособиях по прокурорскому надзору. Так, например, Ю.Е. Винокуров формулирует следующее

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст.4472.

определение прокурорского надзора: «Прокурорский надзор - это специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации и состоящая в проверке точности соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на ее территории»¹³. Ее содержанием, как отмечают Ю.Е. Винокуров и А.Ю. Винокуров, является: выявление фактов несоблюдения Конституции РФ и нарушения требований законов; установление виновных в правонарушениях; принятие мер к устранению правонарушений и их предупреждению; наказание виновных.

Е.А. Миллерова к процитированному определению Ю.Е. Винокурова добавляет, что это не просто деятельность, а деятельность, «сопряженная с возможностью применения средств реагирования в случае выявления нарушения законов. Указанная деятельность осуществляется только прокуратурой и никакими иными органами»¹⁴. Данное дополнение представляется уместным, поскольку оно делает понятие прокурорского надзора более точным.

Опираясь на приведенные определения прокурорского надзора, по аналогии с ними, можно заключить, что прокурорский надзор за административной деятельностью ОВД есть ни что иное как деятельность специфического характера органов прокуратуры от лица РФ, направленная на проверку того, насколько точно соблюдают и исполняют ОВД и их должностные лица законы страны во время своей деятельности административного характера, и подразумевающая при обнаружении нарушений законности ОВД и их должностными лицами применение соответствующих средств реагирования.

Следует, учитывая существующие на сегодня разработки понятия прокурорского надзора, присоединиться к предложениям тех ученых, кто

¹³ Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор в 2 т. Т.1. Общая часть. - М.: Юрайт, 2018. - С.14.

¹⁴ Миллерова Е.А. Прокурорский надзор. - Ростов н/Д: ФГБОУ ВО РГУПС, 2017. - С.5.

выступает за законодательное закрепление данного понятия в Законе о прокуратуре, в иных в федеральных законах и кодексах, регулирующих основные направления прокурорского надзора.

Из названного определения для усвоения содержания сущности прокурорского надзора, можно выделить следующие признаки:

1) специфичность, заключающаяся в том, что этот вид государственной деятельности кроме прокуратуры не может осуществлять никакие другие государственные, общественные или иные органы, организации, учреждения или должностные лица. Имея функциональные признаки каждой из ветвей власти (представительной, исполнительной, судебной) прокурорский надзор не имеет отношения ни к одной из них. Органы прокуратуры занимают особое место в системе государственной власти Российской Федерации. Это специфическое положение прокуратуры в государственном устройстве позволяет уравнивать деятельность ветвей власти и обеспечивать их оптимальное функционирование¹⁵;

2) осуществление от имени РФ;

3) самостоятельность, заключающаяся в том, что надзор за законностью соблюдения Конституции РФ, исполнения требований законов, соответствия иных правовых актов закону, принятие мер к устранению выявленных правонарушений с помощью средств реагирования, представляется законом исключительно прокуратуре;

4) отсутствие административных полномочий, то есть при обнаружении нарушений закона, прокурор не устраняет их лично, а обращает на это внимание соответствующих государственных органов и должностных лиц.

Основное отличие надзора от контроля, по мнению ряда ученых (в частности, Т.М. Ишмаевой и С.М. Шаймардановой), состоит в том, что надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных

¹⁵ Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Указ. соч. - С.31.

государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности, но не целесообразности¹⁶. В.Б. Парцей специфику прокурорского надзора усматривает в том, что прокуроры «осуществляют проверки соблюдения законности другими органами, которые проводят мероприятия (проверки), имеющие целью решение собственных задач»¹⁷. Он определяет прокурорский надзор как «надзор за надзором и / или контролем», в ходе которого может быть принято решение об уголовном преследовании или возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Надзор прокуратуры за законностью деятельности ОВД осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Предмет прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД вытекает из п.1 ст.21 Закона о прокуратуре – это соблюдение ОВД Конституции РФ, исполнение ими законов, действующих на территории страны; а также соответствие законам правовых актов, издаваемых ОВД и их должностными лицами, а также из п.1 ст.26 этого же Закона – соблюдение ОВД прав и свобод человека и гражданина. Однако, в нашем случае выделение в качестве еще одного предмета надзора соблюдение прав и свобод весьма спорно, поскольку первый указанный предмет надзора поглощает собой второй, вбирая в себя и его.

Объектами прокурорского надзора в любой сфере выступают предприятия, учреждения, организации, государственные органы, их должностные лица, в отношении которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов¹⁸. Соответственно объектами прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД будут являться органы внутренних

¹⁶ Ишмаева Т.П., Шаймарданова С.М. Контроль и надзор за деятельностью полиции России как способ обеспечения законности // Правопорядок: история, теория, практика. - 2019. - № 1. - С.66-72.

¹⁷ Парцей В.Б. Определение прокурорского надзора в свете конституционной реформы – 2020 // Закон и право. - 2021. - № 1. - С.140.

¹⁸ Миллерова Е.А. Указ. соч. - С.7-8.

дел и их должностные лица. Однако есть мнение, что сами по себе перечисленные структуры не могут выступать в роли объекта надзора, поскольку как таковые они не входят в круг интересов прокуратуры. Последнюю заботит лишь законность их деятельность. Отсюда делается вывод об отнесении к объектам прокурорского надзора, например, не ОВД как таковых, а законность их деятельности.

Отметим, что на практике в процесс прокурорского надзора может быть одновременно вовлечено несколько субъектов и объектов: например, несколько прокуроров могут одновременно проверять соблюдение законов в различных подразделениях одного учреждения.

Однако прокурорский надзор в интересующей нас сфере не безграничен, у него есть свои пределы. В первую очередь, законодательные акты устанавливают ограничения объектов надзора и оснований для его осуществления¹⁹. Так, в соответствии с п.2 ст.21 Закона о прокуратуре при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере прокуроры не должны подменять контролирующие органы, превышая тем самым пределы прокурорского надзора. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в прокуратуру информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Кроме того, Закон о прокуратуре запрещает прокурору вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных организаций и, соответственно, исключает эту деятельность из прокурорского надзора. Такой подход, закрепленный в ч.2. ст.26 Закона, объясняется в юридической литературе тем, что оперативно-хозяйственная деятельность находится вне правового регулирования, а деятельность прокурора, в условиях рыночных отношений, может служить инструментом внеэкономического принуждения. Поскольку регулятором рыночных отношений является свобода усмотрения,

¹⁹ Алимханов А.А. Пределы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и его ограничители // Молодой ученый. - 2020. - № 24. - С.250-252.

свобода действия в рамках практической необходимости и целесообразности, допускается проявление хозяйственного риска и возможность причинения ущерба. Вмешательство в такую деятельность недопустимо, по мнению этих ученых, потому, что идет речь об административно-хозяйственной самостоятельности организаций - коммерческой по сути деятельности, реализующей частный интерес.

Не вдаваясь в дискуссию по этому небесспорному подходу, обращаем внимание на ограничение доступа прокурора к деятельности поднадзорного органа при осуществлении надзора за административной деятельностью ОВД.

Генеральная прокуратура РФ также неоднократно делала акцент на недопустимости злоупотреблений полномочиями прокурора при осуществлении проверочных мероприятий, истребовании документов и сведений, принятии мер реагирования по итогам проверок. Подобные действия грубо нарушают федеральное законодательство, несут в себе значительный коррупционный риск.

Следует учитывать положения приказа Генерального прокурора РФ от 21 июня 2013 г. № 252²⁰, в котором говорится о том, что из практики прокурорского надзора не удалось пока исключить факты необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций; прокуроры допускают факты подмены контролирующих органов и дублирования их функций при осуществлении надзорных мероприятий; прокуроры не соотносят тяжесть нарушения и применяемые меры реагирования, не оценивают возможные негативные последствия своего вмешательства, что влечет нарушение прав граждан, интересов государства и общества. В отношении должностных лиц не всегда обоснованно возбуждаются дела об административных правонарушениях,

²⁰ Приказ Генерального прокурора РФ от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd> (дата обращения: 31.05.2021).

им объявляются предостережения. В связи с чем в Генеральный прокурор РФ сформулировал в указанном приказе особые требования, призванные исключить подобные ситуации.

В приложении № 1 к настоящей работе помещена схема, позволяющая наглядно уяснить пределы прокурорского надзора за деятельностью ОВД административного характера.

1.3. Место прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД в системе единого прокурорского надзора, его цели и задачи

Вопрос о месте прокурорского надзора за той частью деятельности, которая именуется административной, не так очевиден, как это может показаться на первый взгляд.

С одной стороны, бесспорно высказываемое уже давно в доктрине суждение о том, что прокурорский надзор по своей сущности как вид государственной деятельности – един²¹. Однако, с другой стороны, в самом процессе прокурорского надзора имеются отличия существенного характера. Подтверждает эту мысль сделанное законодателем вычленение в п.2 ст.1 Закона о прокуратуре пяти направлений (именуемых отраслями) прокурорского надзора:

- надзор за исполнением законов различными органами (они перечислены в этой же статье, для нас же - в целях предпринятого исследования - важно, что к их числу законодатель отнес и органы исполнительной власти, как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ, а, значит, и ОВД) и их должностными лицами (т.е., в том числе и сотрудниками ОВД), а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Иначе - общий надзор;

²¹ Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Указ. соч. - С.43.

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина различными органами (они перечислены здесь же, и к их числу законодатель опять-таки отнес органы исполнительной власти федерального и уровня субъектов РФ, а, значит, и ОВД) и их должностными лицами (т.е. и сотрудниками ОВД);

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. К таковым, в том числе, относятся ОВД;

- надзор в отношении судебных приставов в той части, которая касается исполнения ими законов;

- надзор за тем, как исполняют законы администрации тех органов и учреждений, чье задачей является исполнение наказания и применение мер, носящих принудительный характер (назначенных судом). К этому же направлению отнесен надзор и за тем, как исполняют закон администрации мест, где содержатся задержанные и заключенные.

Следовательно, буквально толкуя Закон о прокуратуре, можно заключить, что исполнение законов ОВД в процессе деятельности административного характера может выступать предметом практически всех направлений прокурорского надзора. Однако, думается, что это не совсем так. То, что законодатель выделил надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, т.е. конкретными органами, говорит о том, что таким образом он хотел учесть специфику их деятельности. Именно специфика их деятельности и стала объединяющим началом для формирования указанной отрасли. Значит, подразумевается здесь надзор не конкретно за оперативно-розыскной деятельностью, дознанием и предварительным следствием (исполнением законов при их осуществлении), а именно за органами, их осуществляющими (исполнением ими законов при любом виде их деятельности, в том числе, деятельности административной).

Однако далее – в статьях, непосредственно относящихся к этому

направлению надзора (а это ст.29 и ст.30 Закона о прокуратуре), законодатель акцентирует внимание именно на уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности; отсылает, говоря о полномочиях прокурора, к уголовно-процессуальному законодательству.

Однако, административная деятельность ОВД не включает в себя уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность ОВД. Два последних вида деятельности – это совершенно иные (самостоятельные) направления (виды) работы ОВД. В литературе эти направления иногда именуют как деятельность уголовно-правовую.

Уголовно-правовая деятельность правоохранительных органов заключается в выявлении преступлений, регистрации сообщений о преступлениях, их расследовании, рассмотрении уголовных дел в суде и надзоре за исполнением законов на каждой из перечисленных стадий, т.е. деятельность, регулируемая уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

Деятельность правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы, соответственно, не связана с вышеперечисленными стадиями уголовного процесса. Речь здесь идет о деятельности правоохранительных органов, связанной с их функционированием как государственных органов (юридических лиц) и регулируемой остальным, помимо уголовного и уголовно-процессуального, законодательством²².

Следовательно, административная деятельность ОВД – есть деятельность вне сферы уголовно-правового характера. Производство по делам об административных правонарушениях; лицензирование отдельных видов деятельности; административный надзор; деятельность патрульно-постовой службы; обеспечение безопасности дорожного движения; деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной

²² Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы. - М.: Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. - С.18.

безопасности, а также в реализации миграционной политики; деятельность участковых и подразделений по делам несовершеннолетних и др., - вот те элементы, которые и составляют в своей совокупности административную деятельность ОВД. Можно говорить о том, что все они являются подвидами (направлениями) такого самостоятельного вида деятельности органов внутренних дел как административная деятельность ОВД.

Значит, надзор за исполнением законов в процессе осуществления ОВД деятельности административного характера надлежит относить все же к общему надзору, регламентация которого осуществляется главой первой Закона о прокуратуре. Аргументом (пусть и косвенным) в пользу именно такого вывода являются тексты приказов Генпрокурора о надзоре за деятельностью органов ОРД, дознания и предварительного следствия, которые никоим образом не затрагивают деятельность ОВД административного характера²³. Аналогичная ситуация наблюдается и в отчетах прокуратуры о проведенных ею проверках в рамках надзора за данной отраслью²⁴.

Основные цели прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД: в рамках предоставленных законом полномочий способствовать укреплению законопослушного поведения сотрудников правоохранительных органов, предотвращать коррупционные проявления, не допускать сращивания правоохранительных органов с бизнесом и криминалитетом.

Задачи прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД закономерно подчинены достижению вышеобозначенных целей. Поскольку таких задач довольно много, представляется необходимым

²³ Приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-28122016-n-826-ob-organizatsii/> (дата обращения: 31.05.2021).

²⁴ О практике надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1769238/> (дата обращения: 31.05.2021).

перечислить лишь некоторые:

- обеспечить действенный надзор за исполнением ОВД бюджетного законодательства, использованием выделяемых бюджетных средств по целевому назначению;

- обеспечить неукоснительное соблюдение требований антимонопольного законодательства;

- противодействовать нарушениям законодательства о государственной собственности в отношении закрепленных за правоохранительными органами объектов административного, социально-бытового и хозяйственного назначения, обращая особое внимание на пресечение злоупотреблений и хищений, нецелевое использование федерального имущества;

- своевременно выявлять и устранять нарушения законодательства о государственной собственности в деятельности подведомственных правоохранительным органам ФГУП, ФГУ;

- жестко пресекать факты несоблюдения требований административного законодательства;

- принимать мер прокурорского реагирования на нарушения трудового законодательства и законодательства о государственной службе в отношении сотрудников ОВД и федеральных государственных гражданских служащих, проходящих службу в ОВД, в том числе при принятии решений по результатам служебных проверок;

- пресекать нарушения законодательства о трудовом, пенсионном, материальном, в том числе жилищном, обеспечении сотрудников ОВД;

- обеспечить законность при осуществлении деятельности образовательных учреждений правоохранительных органов, в частности, соблюдение требований законодательства об образовании;

- и др.

Однако к задачам прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД можно подойти и с несколько иной позиции: с позиции научной классификации этих задач, а не просто перечисляя и обозначая

многочисленные конкретные направления деятельности ОВД, где особенно требуется прокурорский надзор, с указанием того, что надо сделать, на что обратить внимание.

Именно поэтому Ю.Б. Ануфриева предлагает все задачи прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД условно подразделить на три вида: общие, специальные и частные²⁵. Общие задачи, которые определяются Конституцией РФ, а также рядом отраслевых законодательств, заключаются в укреплении законности и охране от различного рода посягательств. Специальные задачи, объем и содержание которых определяются направлениями прокурорского надзора, являются одновременно и общими задачами, так как они вносят конкретику в их решения (своевременное выявление всех незаконных актов, издаваемых субъектами, недопущение безнаказанности). Частные задачи более разнообразны и многочисленны, чем общие и специальные и различаются в зависимости от направления прокурорского надзора от вида применяемого средства, от конкретных условий, в которых осуществляется прокурорский надзор. Примером этому может служить своевременное получение информации о конкретном нарушении закона, истребования материалов для проверки, опротестование незаконных приговоров и решений суда и прочее. При этом целями решения частных задач служит результат, на достижение которого направлена вся деятельность прокуратуры в целом, в частности ее важнейшая функция - прокурорский надзор.

Учитывая перечисленные цели и задачи прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД, представляется невозможным согласиться с позицией Т.М. Ишмаевой и С.М. Шаймардановой, которыми выделяется всего лишь четыре направления надзора прокуратуры за полицией: 1) надзор за соблюдением в деятельности полиции прав и свобод человека и гражданина; 2) надзор за законностью приема, учета, регистрации,

²⁵ Ануфриева Ю. Б. Основные функции и задачи прокурорского надзора за деятельностью полиции // Молодой ученый. - 2018. - № 16. - С.183-185.

проверки и разрешения заявлений и сообщений о правонарушениях; 3) надзор за законностью уголовно-процессуальной деятельности полиции; 4) надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности полиции. Значит, если следовать логике Т.М. Ишмаевой и С.М. Шаймардановой, к направлениям надзора за административной деятельностью ОВД относится всего два первых направления (последние два вида деятельности ОВД априори не являются деятельностью административной)²⁶. Такое сужение направлений прокурорского надзора должно быть однозначно раскритиковано.

Н.С. Куликова, изучавшая проблемы соблюдения законности и дисциплины ОВД в процессе осуществления ими деятельности административного характера, пришла к выводу о наибольшей уязвимости, чувствительности (с точки зрения соблюдения законности): а) контроля за соблюдением законодательства в области осуществления частной детективной (сыскной) деятельности; б) исполнения административных наказаний; в) обеспечения безопасности дорожного движения; г) производства по делам об административных правонарушениях²⁷. Следовательно, именно перечисленные направления требуют усиленного прокурорского надзора (равно как и внутреннего контроля со стороны руководителей территориальных ОВД, подразделений собственной безопасности и инспекций по личному составу ОВД), именно им должен отдаваться приоритет в ходе прокурорских проверок.

Добавим, что за последние годы законодательными органами вопросы, связанные с деятельностью полиции были существенно пересмотрены. Прежде всего, эти вопросы связаны с регулированием миграционной политики; отбывания административного ареста; осуществлением контроля за иностранными гражданами; оборота оружия; обеспечения экономической безопасности; пресечения коррупции; в области лицензионно-

²⁶ Ишмаева Т.П., Шаймарданова С.М. Указ. соч. - С.69.

²⁷ Куликова Н.С. Правовое регулирование обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции: дисс. канд. юрид. наук. – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2017. - С.10-11.

разрешительных работ; дорожной безопасности и выдачи (обучения) водительских удостоверений и другие. С учетом, сложившихся изменений, органы прокуратуры также должны пересмотреть свои надзорно-контрольные функции по вышеуказанным направлениям, что должно найти отражение, как минимум, в приказах Генерального прокурора РФ.

Выводы по главе 1.

Административная деятельность ОВД представляет собой самостоятельный вид деятельности ОВД, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел. Административная деятельность ОВД - деятельность вне сферы уголовно-правового характера. Отличительные особенности административной деятельности ОВД: 1) подконтрольность и поднадзорность; 2) государственно-властный характер; 3) подзаконность; 4) широкий объем дискреционных полномочий; 5) организующий характер; 6) профилактический характер.

Прокурорский надзор за административной деятельностью ОВД - деятельность специфического характера органов прокуратуры от лица РФ, направленная на проверку того, насколько точно соблюдают и исполняют ОВД и их должностные лица законы страны во время своей деятельности административного характера, и подразумевающая при обнаружении нарушений законности ОВД и их должностными лицами применение соответствующих средств реагирования.

Надзор за исполнением законов в процессе осуществления ОВД деятельности административного характера надлежит относить к общему надзору, регламентация которого осуществляется главой первой Закона о прокуратуре.

Основные цели прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД: в рамках предоставленных законом полномочий способствовать укреплению законопослушного поведения сотрудников правоохранительных органов, предотвращать коррупционные проявления, не допускать сращивания правоохранительных органов с бизнесом и криминалитетом.

Прокурорский надзор в рассмотренной сфере не безграничен, у него есть свои пределы: 1) недопустимой является подмена прокурорской проверкой деятельности контролирующих органов; 2) наложен запрет на вмешательство прокурора в ту часть деятельности поднадзорных организаций, которая именуется оперативно-хозяйственной; 3) для проведения проверки нужны основания – информация, поступившая в прокуратуру, в виде конкретных фактов о том, что был нарушен закон, если данные факты требуют принятия мер прокурорского реагирования, и если их подтверждение или опровержение невозможно без такой проверки.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

2.1. Особенности подготовки и проведения прокурорами проверок административной деятельности ОВД

Проверка административной деятельности ОВД регламентируется ст.21-25.1 Закона о прокуратуре. Именно здесь законодатель детализировал особенности прокурорского надзора за исполнением законов, т.е. того самого надзора, который именуется общим²⁸. Указанные нормы касаются не только административной деятельности ОВД, но и деятельности иных субъектов. Однако, учитывая тематическую направленность данного исследования, представляется необходимым говорить здесь лишь об ОВД, подразумевая при этом, что положения Закона о прокуратуре распространяются и на всех остальных субъектов, перечисленных в п.1 ст.21 указанного законодательного акта. В приложении № 2 к настоящей работе помещена схема, позволяющая наглядно уяснить проведение проверки прокурором деятельности ОВД административного характера.

Согласно п.3 ст.21 Закона о прокуратуре прокурор (либо его заместитель), приняв решение провести проверку подразделения ОВД, должен облачить его в письменную форму, указав в этом решении предмет и цели, которые преследует данная проверка, а также основания, легшие в основу принятия решения о проверке. Законодатель в указанной норме обозначил также срок, в течение которого прокурор должен проинформировать руководителя подразделения ОВД о предстоящей проверке: «не позднее дня начала проверки».

Однако такая формулировка срока вполне обоснованно подвергается в

²⁸ Цицинская Ю.И. Прокурорский надзор как основная функция российской прокуратуры // Моя профессиональная карьера. - 2019. - Т.2. - № 5. - С.124-131.

доктрине критике в виду неоднозначности ее смыслового содержания. В данном случае указанное словосочетание может быть истолковано и как обязанность прокурора осуществить уведомление проверяемого субъекта не позднее того дня, что предшествует дню начала проверки, и как обязанность прокурора осуществить уведомление проверяемого субъекта в тот самый день, что и проводится проверка²⁹.

Интересно, что в своей практической деятельности прокурорами используются оба этих способа уведомления о проверке. При этом предпочтительность конкретного способа диктуется сутью проверки и фактически складывающейся ситуацией.

О.М. Олейник, свое негативное отношение к рассматриваемой формулировке объясняет излишне малым сроком, отводимым субъектам, чья деятельность будет подвергаться проверке, для подготовки к ней. Ведь если таких лиц не записывать заранее в число злостных правонарушителей, но помнить при этом о том, чем именно полезна их деятельность для общества, то необходимость отношения к ним с большей долей уважения становится очевидной³⁰.

Проверке прокурора в порядке общего надзора подвергаются не только подразделения ОВД и их должностные лица, для которых такие мероприятия в силу специфики деятельности органов внутренних дел становятся привычной частью несения службы, но и те структуры, для которых прокурорская проверка – событие небывалое. Речь идет, в частности, о представителях малого бизнеса. Последним, по мнению Д.А. Уставщиковой, может понадобиться консультация юридического характера о процедурных правилах прокурорской проверки. Да и моральная подготовка в этом случае не должна сбрасываться со счетов. Однако время, отводимое законодателем на подготовку к проверке, считает Д.А. Уставщикова, не просто мало, а его

²⁹ Уставщикова Д.А. К вопросу о проблемах порядка проведения прокурорской проверки // Молодой ученый. - 2020. - № 21. - С.397-398.

³⁰ Олейник О.М. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры // Закон. - 2017. - № 3. - С.28-38.

фактически нет³¹.

Соглашаясь с Д.А. Уставщиковой, добавим, что данный срок слишком мал не только для тех категорий граждан, на которых указал этот ученый, но и для иных лиц, в том числе и должностных лиц ОВД. Наличие определенного опыта в данном вопросе не может служить аргументом для установления в отношении ОВД каких-то других сроков извещения о проверке. Необходимо внести изменения в рассматриваемую норму Закона о прокуратуре применительно ко всем проверяемым лицам, без каких-либо исключений.

Думается, что в результате внесения необходимых изменений в п.3 ст.21 Закона о прокуратуре данная норма должна стать аналогичной той, которая в настоящее время закреплена в ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³². Как следует из ст.10 данного законодательного акта, уведомить о решении провести проверку следует «не менее чем за сутки до начала ее проведения». Однако, возможность проведения проверки без уведомления об этом за сутки должна быть сохранена за прокурором на тот случай, если у последнего будут основания полагать, что лицо, чья деятельность надлежит проверке, может скрыть имеющиеся нарушения. Здесь сообщение о проверке должно происходить в момент ее начала.

На уровне законодательного акта необходимо закрепить также способ уведомления о проверке (о том, что решение провести проверку принято). По мнению Д.А. Уставщиковой, известить о проверке можно, отправив заказное письмо с уведомлением о том, что оно вручено. В качестве другого варианта Д.А. Уставщикова предлагает отправку электронной формы документа-уведомления, который будет подписан усиленной квалифицированной электронной подписью. Она полагает, что это облегчит труд работников

³¹ Уставщикова Д.А. Указ. соч. - С.397.

³² Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 52 (ч.1). - Ст.6249.

прокуратуры, избавив их от необходимости вручать такие документы лично и ознакамливать с их содержанием. По ее мнению, это особенно важно в тех ситуациях, когда лицо уклоняется от вручения соответствующего документа, пытается воспрепятствовать проведению проверки³³.

Весьма показательно в этом отношении Определение высшей судебной инстанции страны от 02 сентября 2019 г. № 308-ЭС19–15788. Из него следует, что сотрудники таганрогской прокуратуры были вынуждены вручить решение-уведомление о проверке, используя средство фиксации: видеозапись. Более того, вручение проходило в присутствии как должностных лиц, так и лиц, приглашенных в качестве понятых. Суд посчитал, что уведомление было выполнено надлежащим образом, правила п.3 ст.21 Закона о прокуратуре соблюдены³⁴.

Еще одна проблема, связанная с уведомлением о проверке, заключается в том, что на практике имеют место факты, когда о проверке сообщается не тем лицам, у которых она запланирована, т.е. уведомляются ненадлежащие лица. Последствия таких ошибок видны в материалах судебной практики: суды отменяют результаты прокурорской проверки при установлении факта уведомления ненадлежащих лиц³⁵. Исключить такие ошибки можно. Для этого необходимо вести реестры отправки прокурорских решений о проведении проверки на официальные почтовые и электронные адреса тех подразделений ОВД, которые планируется проверить.

В процессе проведения проверки возможно получение информации, свидетельствующей об иных нарушениях законодательства в деятельности подразделений ОВД, которые требуют, чтобы прокурор надлежаще на них

³³ Уставщикова Д.А. Указ. соч. - С.397-398.

³⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02 сентября 2019 г. № 308-ЭС19–15788 по делу № А53-36152/2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02092019-n-308-es19-15788-podelu-n-a53-361522018/> (дата обращения: 31.05.2021).

³⁵ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30 мая 2019 г. по делу № А83–22727/2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/5Ej8WWv74mHO/> (дата обращения: 31.05.2021).

отреагировал. В этом случае необходимо либо подтверждение такой информации, либо ее опровержение. Если это нельзя сделать без соответствующей проверки, то прокурор (или его заместитель) своим мотивированным решением расширяет предмет той проверки, что уже проводится. Возможно в этом случае также принятие решения о новой проверке. Однако в любом случае и о том, и о другом решении должен быть уведомлен руководитель подразделения ОВД не позднее дня принятия решения.

Типовая форма решения о проведении проверки и типовая форма мотивированного решения о расширении предмета указанной проверки утверждены Приказом Генпрокуратуры России от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»³⁶.

Проведение прокурорской проверки ограничено временными рамками, установленными Законом о прокуратуре (п.4 ст21): она не может длиться более 30 дней. Речь идет не о рабочих, а о календарных днях. Однако при наличии исключительных обстоятельств проверка может превысить указанные 30 дней. Продление ее допустимо еще на такой же срок. Под исключительными обстоятельствами в этом случае законодатель подразумевает необходимость провести в рамках уже начатой проверки дополнительные проверочные мероприятия. Оформляется продление проверки решением прокурора (либо его заместителя). Если и дополнительные 30 дней истекли, а проверка не закончена и существует потребность в ее продолжении, то ее продление допустимо еще один раз на 30 дней, но только по решению Генерального прокурора РФ или его заместителя.

Проверка может затрагивать такие структуры ОВД, которые осуществляют свою деятельность на территории не одного субъекта РФ, а

³⁶ Законность. - 2017. - № 7.

сразу нескольких. В этом случае для каждого обособленного подразделения ОВД срок проверки устанавливается отдельно.

Допускается приостановка прокурорской проверки, причем делать это прокурор может неоднократно, принимая соответствующее решение. Требование для приостановки проверки: наличие одного из оснований из числа перечисленных в Законе о прокуратуре (п.6 ст.21). Так, если необходимо провести исследования, носящие сложный или длительный характер, какие-либо испытания, специальной направленности экспертизы с тем, чтобы получить дополнительную информацию, от которой будут зависеть выводы проверки, а все данные действия требуют большего времени, нежели длится проверка, то проверка может быть приостановлена. Еще одно основание приостановки кроется в действиях (либо бездействии) должностных лиц органа, подвергаемого проверке: чинимые ими препятствия могут помешать закончить проверку своевременно. Значит, приостановка проверки станет выходом из сложившейся ситуации.

Прокурорская проверка может быть приостановлена также по причине того, что запрошенная (истребованная) информация, документы, а равно их копии, не будут предоставлены в нужный срок. Следовательно, проверку завершить в срок, установленный для ее проведения, не удастся³⁷.

Законодатель, не ограничивая количество приостановок проверок, установил общее время приостановлений: оно в совокупности не может выходить за рамки шести месяцев. Если прокурору не удастся уложиться в этот срок (по причине не завершения необходимых мероприятий, неполучения нужной информации, документов либо их копий), то последний может быть продлен на столько же, но только уже решением Генерального прокурора (либо его заместителя).

Возобновление проверки, когда основания, легшие в основу ее

³⁷ Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С.1-13.

приостановления отпадут, оформляется решением прокурора³⁸.

Срок проведения проверки исчисляется по особым, установленным в п.9 ст.21 Закона о прокуратуре правилам. Согласно указанной норме в него не включаются следующие временные отрезки:

- период, на который проверка приостанавливалась;
- период между датой окончания сроков для представления необходимой информации, документов и материалов или их копий, и датой их представления;
- период, установленный абз.2 п.2 ст.6 Закона о прокуратуре.

Приостановление проверки подразумевает возврат тех материалов и документов, что были изъяты у проверяемых. Таково общее правило, но у него есть два исключения: 1) изъятое не отдается, если оно нужно для того, чтобы решить вопрос об уголовном преследовании; 2) без изъятого нельзя провести необходимые исследования, испытания, экспертизы специальной направленности, при условии, что от их результатов будут зависеть выводы проверки.

Сообщить руководителю подразделения ОВД о том, что проверка будет продлена, либо приостановлена, либо возобновлена необходимо в строго определенный законом срок: в течение двух дней с того дня, как такое решение было принято (п.11 ст.21 Закона о прокуратуре).

Однако выполнение вышеуказанных требований законодателя, как отмечает Д.А. Уставщикова, затрудняет наличие следующей проблемы: законодателем не выработаны критерии к содержанию прокурорских решений, не существует сегодня и типовых бланков для них. Речь идет о таких решениях как: а) «решение о продлении срока проведения проверки», б) «решение о приостановлении проверки»; в) «решение о возобновлении проверки»³⁹.

Думается, что указанный недостаток должен быть устранен, для чего в

³⁸ Винокуров А.Ю. Указ. соч. - С.7.

³⁹ Уставщикова Д.А. Указ. соч. - С.397.

Законе о прокуратуре надлежит закрепить как типовые формы перечисленных решений, так и те требования, что будут предъявляться к их содержанию. Документы, составляемые в свободной форме, не способствуют пониманию их сути проверяемыми лицами, по ним не всегда можно установить не только характер текста, но и его юридическую силу, основания запланированной проверки.

Отметим, что такой точки зрения на обозначенную проблему, на ее устранение придерживается А.Ю. Винокуров, являющийся директором НИИ Академии Генпрокуратуры РФ⁴⁰. Аналогичное мнение высказано Д.А. Уставщиковой⁴¹.

Проведение повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая оценка, допускается в следующих исключительных случаях:

- появились новые обстоятельства или наличествуют вновь открывшиеся обстоятельства;
- истек срок, который был установлен для того, чтобы устранить нарушения законодательства из числа тех, что удалось выявить при проведении первой проверки.

Участвовать в проведении проверки помимо прокурора разрешено также представителям иных государственных структур. Привлечение их возможно для осуществления ими функций экспертно-аналитического характера.

Проверка административной деятельности ОВД может не выявить нарушения ими законодательства. В таком случае прокурор в течение десяти дней с того дня, как проверка была завершена, должен составить акт о проверке. Форма его установлена Генеральным прокурором РФ. Копия акта отправляется руководителю подразделения ОВД, деятельность которого подвергалась проверке.

⁴⁰ Винокуров А.Ю. Указ. соч. - С.9.

⁴¹ Уставщикова Д.А. Указ. соч. - С.397-398.

Все решения прокурора, равно как и его действия либо бездействие, если они связаны с проведением проверки, могут быть обжалованы.

Выполнение надзорных функций в отношении административной деятельности ОВД немислимо без обладания прокурорами комплекса полномочий, позволяющих им реагировать вовремя и адекватно на те нарушения законности, которые они вскрывают в процессе проверки. Именно совокупность этих полномочий становится основой для принятия мер, направленных на устранение причин и условий нарушения законодательства, восстановления не соблюденных прав граждан, привлечения виновных к ответственности⁴².

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора, в том числе за административной деятельностью ОВД, закреплены в ст.22 Закона о прокуратуре. Иные статьи главы 1 раздела III данного законодательного акта (ст.23-25.1) регламентируют те меры реагирования, которыми может ответить прокурор в случае выявления нарушений действующего законодательства на поднадзорных объектах.

Согласно ст.22 названного законодательного акта прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения ОВД, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц ОВД представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены ст.6 Закона о прокуратуре; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или

⁴² Чернышева А. В. К вопросу о полномочиях прокурора // Молодой ученый. - 2018. - № 29. - С.119-122.

подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Отметим, что в науке, в частности В.И. Сеидовым, высказываются суждения о поверхностности полномочий прокурора, что закреплены как в ст.22 Закона о прокуратуре, так и в иных статьях, регламентирующих осуществление надзора по остальным направлениям прокурорской деятельности⁴³. В.И. Сеидов, анализируя прокурорские полномочия, обращается к другим федеральным законам. Он констатирует, что некоторые из них раскрывают либо конкретизируют надзорные полномочия прокурора (например, ст.9 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), что является основанием, по его мнению, для включения этих положений в ч.1 и ч.2 ст.22 Закона о прокуратуре, что придаст этому закону большую значимость. Аналогичного мнения придерживаются также авторы коллективной монографии «Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики»⁴⁴.

Должностные лица ОВД обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, обязательны для исполнения адресатом в установленный срок. Их неисполнение влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

В целях обеспечения законности в сфере управления органы прокуратуры используют в своей работе соответствующие методы, к которым

⁴³ Сеидов В.И. Теоретико-правовые основы полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в российском законодательстве: современное состояние // Международный научно-исследовательский журнал. - 2021. - № 2. - С.134-136.

⁴⁴ Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / кол. авторов. - Москва: РУСАЙН, 2019. - С.16-17.

относятся:

- проверка исполнения законов поднадзорными объектами. Итогом проверок являются справки, в которых дается анализ вскрытых нарушений законности, причин и условий их порождающих, предлагаются меры по их устранению. Справки направляются в соответствующие органы, организации для принятия мер по устранению выявленных нарушений законности;

- проверка правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами и действий должностных лиц, порождающих юридические последствия. Такие проверки осуществляются с целью установления соответствия актов и действий закону, иным нормативным актам. При этом выясняется, нарушены ли права и законные интересы граждан, общества, государства исполнением проверяемых актов, действий, нанесен ли им ущерб;

- участие соответствующих прокуроров в заседаниях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Участие в таких заседаниях позволяет прокурору уже на стадии рассмотрения и принятия правовых актов давать им юридическую оценку. Они вправе участвовать также в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями;

- изучение и обобщение сведений о нарушениях законности, поступающих в прокуратуру, либо публикуемых в средствах массовой информации, и принятие по ним соответствующих мер.

В случае нарушения законности в деятельности ОВД прокурор обязан реагировать соответствующим образом. В Законе о прокуратуре (в п.3 ст.21) закреплены три формы реагирования прокурора на нарушения законности:

- 1) освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
- 2) опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается

в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

3) вносит представление об устранении нарушений закона.

Отметим, что данные меры реагирования некоторые ученые относят к числу полномочий прокурора. Так, В. К. Бобров выделяет две группы: первая - полномочия по выявлению нарушений, вторая - по устранению нарушений, восстановлению законности и предупреждению новых правонарушений⁴⁵. В рамках полномочий второй группы прокурор вправе вносить в соответствующие органы представления об устранении нарушений закона; опротестовывать не соответствующие закону правовые акты; возбуждать производство об административном правонарушении и др.

М.П. Поляков также не выделяет правовые средства прокурора (средства прокурорского реагирования), но упоминает о них в определении полномочий прокурора: это «правовые инструменты, при помощи которых прокурор выявляет нарушения закона, а акты реагирования - средства реагирования на выявленное нарушение»⁴⁶. Аналогичную точку зрения высказывает А.Ф. Смирнов⁴⁷.

Думается, что позиция данных ученых неверна, поскольку полномочия прокурора представляют собой единство его прав и обязанностей, кроме того, это субъективные права, предоставленные органу прокуратуры или прокурору для выполнения возложенных на них функций⁴⁸. Иными словами, полномочия прокурора есть его регламентированные законом возможности, которые не могут быть правовыми средствами, так как правовые средства - это урегулированные законом действия прокурора. Возможности и действия - разные феномены. Правовые средства прокурора не сводятся к его

⁴⁵ Бобров В.К. Прокурорский надзор: учеб. и практикум. - М.: Юрайт, 2019. - С.63-65.

⁴⁶ Прокурорский надзор: учеб. и практикум для СПО / под ред. М.П. Полякова. - М.: Юрайт, 2021. - С.113.

⁴⁷ Прокурорский надзор: учеб. и практикум для академ. бакалавриата / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. - М.: Юрайт, 2019. - С.218-221.

⁴⁸ Ергашев А.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. - Екатеринбург: Раритет, 2018. - С.121.

полномочиям, хотя непосредственно связаны с ними и ими обусловлены. Правовые средства могут быть действенным инструментом прокуратуры по обеспечению законности лишь в том случае, когда прокурор наделен соответствующими полномочиями.

«Правовые средства, которые применяются прокурором, - это различные действия, образующие систему. Полагаем, что правовые средства прокурора следует понимать как регламентированные законодательством, совершаемые в установленном законом порядке действия прокурора, направленные на выявление нарушений закона, причин и условий, способствующих этим нарушениям, а также действия, направленные на устранение выявленных нарушений закона, причин и условий, способствующих им, на восстановление нарушенной законности и привлечение к установленной законом ответственности виновных лиц»⁴⁹.

Следовательно, все акты прокурорского реагирования на нарушение законности в административной деятельности ОВД, есть ни что иное как правовые средства прокурора, предпринимаемые в рамках предоставленных ему полномочий, но не его полномочия.

Неопределенность в понимании правовых средств прокурора, отсутствие в Законе о прокуратуре единого и полного их перечня, разнообразие подходов к их классификации, а также ненадлежащее правовое регулирование указанных средств осложняют их осмысление и применение, что негативно отражается на эффективности прокурорской деятельности и состоянии законности в целом. В этой связи стоит поддержать предложение Е.Р. Ергашева и Е.А. Габышевой о необходимости выделения в Законе о прокуратуре отдельной главы с таким названием: «Правовые средства прокурора», где разметить не только нормы о правовых средствах, носящие общий характер, но и нормы, конкретизирующие каждое такое средство⁵⁰.

⁴⁹ Ергашев Е.Р., Габышева Е.А. Правовые средства прокурора: проблемы осмысления, применения и правового регулирования // Российское право: образование, практика, наука. - 2018. - № 5. - С.38-44.

⁵⁰ Там же. - С.43.

Однако не только права и обязанности прокурора нуждаются в детализации, конкретизировать на законодательном уровне либо на уровне Приказа Генерального прокурора РФ следует также права и обязанности лиц, в отношении деятельности которых проводится проверка.

Следовательно, Закон о прокуратуре нуждается в серьезных изменениях и нововведениях. Не случайно еще в 2014 г. И.М. Ткачев высказал мнение, что данный законодательный акт безнадежно устарел, и время, его правовые реалии, диктуют новый подход к регламентации деятельности надзирающего органа⁵¹.

2.2. Современное состояние и основные направления совершенствования прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД

Получить представления о современном состоянии прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД непросто. Сводные отчеты по результатам проверок непосредственно административной деятельности ОВД не ведутся, приказов Генерального прокурора РФ о прокурорском надзоре за административной деятельностью ОВД, его особенностях – нет. Такие отчеты и приказы есть лишь в отношении отдельных направлений административной деятельности ОВД. Следовательно, их анализ позволит хотя бы в общих чертах уяснить состояние дел в интересующей нас сфере.

Так, прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, проверяют, в т.ч. работу подразделений ОВД по делам несовершеннолетних. Правовой основой таких проверок, помимо Закона о прокуратуре, является Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵². Кроме того,

⁵¹ Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. - 2014. - № 9. - С.19-21.

⁵² Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 26. - Ст.3177.

Генеральным прокурором РФ издан Приказ от 26 ноября 2006 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»⁵³.

Как показывает практика, прокуроры регулярно выявляют нарушения в данной сфере. Например, в ходе проверки, проведенной прокурорами городов и районов Самарской области, во всех территориальных отделах полиции региона были выявлены нарушения требований федерального законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также ведомственных приказов. Так, прокуратурой Елховского района установлено, что инспектором ПДН составлены рапорта о проведении профилактической работы с подростком, который проживает по домашнему адресу и обучается в сельской школе. Вместе с тем, прокурорской проверкой установлено, что подросток более шести месяцев обучался и проживал в г. Самаре⁵⁴.

Кроме того, отсутствие надлежащего взаимодействия между всеми органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в эту систему входят в т.ч. и подразделения по делам несовершеннолетних ОВД) выявлены прокурорами шести районов Самарской области.

Прокуратурой Самарской области были внесены представления в адрес начальника ГУ МВД России по Самарской области, по результатам их рассмотрения виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Подобные (и иные) нарушения в деятельности ПДН выявляются прокурорами и в других субъектах РФ.

Е.С. Зарипова, проанализировав прокурорскую практику, выделила ряд

⁵³ Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256734/> (дата обращения: 31.05.2021).

⁵⁴ Прокуратурой области проверено исполнение уполномоченными органами требований законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_63/mass-media/news?item=46386846 (дата обращения: 31.05.2021).

нарушений, сопровождающих деятельность ПДН ОВД и приобретающих типичный характер:

- нарушаются принципы индивидуального профилактирования. Работая с несовершеннолетними (с теми детьми, кто находится в опасном - в социальном плане – положении), инспектор ПДН должен учитывать многие факторы: личность конкретного ребенка, особенности его характера; лиц, которые окружают несовершеннолетнего; специфику правонарушения, им совершенного; семейный климат, в котором несовершеннолетний воспитывался. Однако выяснение перечисленных обстоятельств осуществляет далеко не каждый сотрудник ПДН, а если и выясняет, то делает это весьма поверхностно. На лицо условность проводимой работы. Справки, приобщаемые к карточкам (учетно-профилактическим) и делам несовершеннолетних (также учетно-профилактическим) заполняются однотипно, исключительно формально. Делают это многие инспекторы ПДН как под копирку, сидя в кабинете, без предварительного выезда на место жительства или учебы несовершеннолетнего. Если последний регулярно не исполняет меру принудительного воздействия воспитательного характера, то инспектор ПДН обязан надлежаще отреагировать, направив в суд соответствующее представление, чтобы к несовершеннолетнему были приняты иные меры, из числа тех, что предусмотрены российским законодательством. Однако и эту обязанность инспекторы ПДН выполняют не во всех случаях⁵⁵;

- нарушаются требования, предъявляемые к помещению подростков в ЦВСНЛП. Обязанностью сотрудников ПДН, как известно, является подготовка материалов, позволяющих решить вопрос о том, возможно ли помещение ребенка в ЦВСНЛП. Срок пребывания в последнем до тридцати суток. Е.С. Зарипова, проанализировав документы - постановления, подготовленные инспекторами ПДН для помещения подростков в

⁵⁵ Зарипова Е.С. Прокурорский надзор за исполнением законов подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел // Е-Scio. - 2019. - № 10. - С.698-705.

вышеназванные центры, выявила, что многие из них составлены неверно. И, что особенно важно, ошибки касаются определения срока пребывания несовершеннолетнего в центре: «30 суток» вместо «до 30 суток». Реакция судей на такие постановления вполне ожидаема: ходатайство оказывается отклоненным, либо на нем появляется указание на его некорректность⁵⁶. А.А. Беженцев солидаризируется в этом вопросе с Е.С. Зариповой, отмечая распространенность ненадлежаще составленных инспекторами ПДН ходатайств⁵⁷;

- не соблюдается порядок доставки в ОВД (его подразделения) несовершеннолетних, допустивших совершение правонарушения, равно как действий антиобщественного характера, детей, именуемых безнадзорными и беспризорными. Законодатель разрешает держать таких детей в стенах ОВД строго определенное время: 3 часа – не более. Однако несоблюдение данного времени – не редкость в практике ПДН. Зачастую дети задерживаются здесь на большие часы. Очевидность нарушения законодательства в таких случаях не вызывает сомнений. Если ребенок заблудился, был подкинут, или в ином случае, если ему не исполнилось 4 лет, но он оказался лишен попечения своих законных представителей, к коим, разумеется, относятся и родители, такой ребенок должен быть отправлен в одно из медицинских учреждений (учреждений здравоохранения). На практике делается это не всегда, в силу, как считает Е.С. Зарипова, «забывчивости» работников ПДН⁵⁸;

- системой стало нарушение правил, касающихся ведения карточек на детей, именуемых учетно-профилактическими. Данные правила зафиксированы в Приказе МВД РФ от 15 октября 2013 г. № 845 (ред. от 31.12.2018) «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел

⁵⁶ Зарипова Е.С. Указ. соч. - С.699.

⁵⁷ Беженцев А.А. Соблюдение законности в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних: перспективы совершенствования // Вестник Московского университета МВД России. - 2018. - № 1. - С.197-201.

⁵⁸ Зарипова Е.С. Указ. соч. - С.700.

Российской Федерации»⁵⁹. Е.С. Зарипова изучала названные карточки в ОМВД России по г.о. Лобня. Итоговое заключение, сделанное ею, неутешительно: ведение карточек проходит формально, нарушение правил их ведения происходит систематически. Ученый перечисляет обнаруженные недостатки: ставя несовершеннолетнего на учет, именуемый профилактическим, сотрудники ПДН не берут у подростков объяснительных (так же, как и у его законных представителей). Они не запрашивают характеристики с работы родителей таких детей. Журнал, предназначенный для учета преступных деяний детей, ведется плохо. Он не достоверен, его записи – неполноценны;

- сотрудничество между профилактирующими органами организовано слабо, результативность его низка. Учреждения здравоохранения игнорируют обязанность по информированию ОВД об обращении детей обратились за врачебной помощью (например, если девочка пришла в женскую консультацию в связи с беременностью). Так, прокуратура г. Лобня, проводя проверку в 2017 г., обнаружила несовпадение между записями в журнале несовершеннолетних женской консультации в связи с беременностью, и фактами из отчетов ОВД.

Как неполное может быть охарактеризовано и взаимодействие между ПДН (а равно и иными субъектами профилактики) и учреждениями образования. Та же прокурорская проверка позволила установить, что информация не из всех школ об ученике, которого пришлось поставить на внутришкольный учет, была доведена до ПДН, а также других профилактирующих субъектов, что говорит о том, что органы, занимающиеся профилактикой, не наладили взаимодействия между собой. Результат отсутствия согласованности и надлежащего взаимодействия выражается в малоэффективности профилактической деятельности, в том, что последняя не помогает устранить причины и условия безнадзорности и беспризорности.

⁵⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2014 г. - № 11.

Перечисленные проблемы необходимо максимально нивелировать и сделать это может прокурор, оперативно реагируя на любые нарушения законности, которые непосредственно касаются несовершеннолетних.

Кроме того, следует присоединиться к предложению Е.Н. Костенко о внесении дополнений в Приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи». Сутью данных изменений должно стать более четкое и конкретное урегулирование прокурорской деятельности в той его части, которая касается исполнения законов ПДН ОВД⁶⁰.

Как верно отмечает Ю.В. Дадаева, эффективными меры прокурорского реагирования будут в том случае, когда ПДН ОВД в положенный срок и в полном объеме будут готовить материалы о применении правовых мер воздействия к родителям, после чего, направлять их в компетентные органы⁶¹.

Полагаем, что результативной можно считать ту проверку, при которой прокурором принимаются действительно все меры, чтобы на деле (фактически) устранить нарушения законодательства, те причины и условия, которые способствовали таким нарушениям, и, что не менее важно, восстановить и защитить нарушенные права несовершеннолетних, их законных представителей. Только тогда цели проверки будут достигнуты, а ее задачи решены. Таким образом, одним из направлений совершенствования прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД должно стать усиление надзора за тем, как исполняются законы ПДН ОВД.

Прокуроры, осуществляя надзор за деятельностью ОВД административного характера, проверяют в т.ч. соблюдение законов подразделениями ГИБДД. Практика таких проверок свидетельствует о многочисленных нарушениях, существующих в деятельности ГИБДД. Чаще

⁶⁰ Костенко Е.Н. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Современное право. - 2018. - № 7-8. - С.28-33.

⁶¹ Дадаева Ю.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних // Проблемы науки. - 2019. - № 7. - С.73-76.

всего прокурорами вскрываются здесь нарушения административного законодательства, которые связаны: а) с несоблюдением сотрудниками ГИБДД прав участников дорожного движения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях; б) неверной квалификацией деяний; в) ненадлежащей работой по организации взыскания административных штрафов. Выявляются случаи несоблюдения порядка привлечения лиц к административной ответственности⁶².

Например, как следует из практики прокурорского надзора Республики Тывы (далее – РТ), допускаемые органами УГИБДД по РТ нарушения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях привели к прекращению с 2019 г. по 2020 г. большого количества административных дел (более 600). Результат - более 30% виновных лиц ушли от ответственности. Прокурор Овюрского района (по результатам проверки) вынес постановление в отношении сотрудника ГИБДД за то, что тот сокрыл факт управления лицом автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, произошедший повторно. Этот же сотрудник вынес 10 фиктивных протоколов в отношении невиновного водителя на общую сумму 9,3 тыс. руб. В отношении данного сотрудника (по результатам прокурорской проверки) возбуждено уголовное дело по ч.1 ст.292, ч.1 ст.285 УК РФ⁶³.

Указанные проблемы в сфере соблюдения законов ГИБДД обусловили принятие Генпрокуратурой РФ Указания от 19 марта 2020 г. № 175/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения»⁶⁴. В данных Указаниях

⁶² Прокуратура Брянской области: об основных направлениях и результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1852838/> (дата обращения: 31.05.2021).

⁶³ Прокуратура Республики Тыва: о практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1776994/> (дата обращения: 31.05.2021).

⁶⁴ Законность. - 2020. - № 4. - С.71-73.

обозначена необходимость сосредоточения надзорной деятельности за ГИБДД на выявлении и пресечении нарушений законодательства, а также на производстве по делам об административных правонарушениях.

Для достижения данных целей прокурорам предлагается анализировать следующие моменты: 1) как ГИБДД соблюдают порядок административного расследования и применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 2) насколько своевременно они направляют и рассматривают протоколы об административных правонарушениях, насколько полно вносятся в них данные; 3) соответствуют ли выносимые постановления требованиям ст.29.10 КоАП РФ; 4) надлежащим или нет было извещение лиц о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении.

Прокурорам вменено, осуществляя надзор за исполнением законов при возбуждении дел о правонарушениях, ответственность за которые установлена ст.12.8 и 12.26 КоАП РФ, не допускать повторного привлечения виновных к административной ответственности вместо уголовного наказания.

Генпрокуратура в Указаниях от 19 марта 2020 г. акцентирует также внимание прокуроров на необходимости сопоставления ими данных о числе протоколов об административных правонарушениях, направленных ГИБДД в судебные органы, со сведениями, полученными уже от суда (а не от ГИБДД), о том, какое их количество поступило и было рассмотрено. Если до суда какие-либо материалы не дошли, прокурорам следует принимать меры, чтобы они были направлены повторно. Если срок давности привлечения виновного к ответственности истек, то, если есть основания, инициировать проверку тех лиц, в результате действий которых виновные смогли избежать административной ответственности.

Своевременное реагирование на постановления либо определения по делам об административных правонарушениях в рассматриваемой области, если они незаконны и необоснованны – задача, относящаяся к числу приоритетных для прокурора, осуществляющего надзор за деятельностью

ГИБДД.

Оценивая работу по взысканию административных штрафов, прокурорам вменено устанавливать причины неисполнения постановлений о привлечении к административной ответственности, достаточность принимаемых мер и своевременность направления указанных постановлений в подразделения службы судебных приставов.

Выводы по главе 2.

Законодатель весьма подробно в ст.21-25.1 Закона о прокуратуре регламентировал проведение прокурорской проверки за законностью деятельности различных органов и организаций, в т.ч. и за административной деятельностью ОВД. Правовая детализация такой проверки касается ее оснований, сроков, извещения уполномоченных органов о предполагаемой проверке, приостановления проверки и ее возобновления, повторной проверки, полномочий прокурора, актов прокурорского реагирования на выявляемые нарушения законодательства и др. Однако данные нормы не лишены недостатков, что послужило основанием для поиска путей их преодоления. Предложено следующее:

1) внести изменения в п.3 ст.21 Закона о прокуратуре, указав, что уведомить о решении провести проверку прокурору следует не менее чем за сутки до начала ее проведения. Однако, возможность проведения проверки без уведомления об этом за сутки должна быть сохранена за прокурором;

2) на уровне законодательного акта закрепить способ уведомления о проверке (о том, что решение провести проверку принято);

3) закрепить на законодательном уровне как типовые формы некоторых прокурорских решений («решения о продлении срока проведения проверки», «решения о приостановлении проверки», «решения о возобновлении проверки»), так и те требования, что будут предъявляться к их содержанию;

4) выделить в Законе о прокуратуре отдельную главу с таким названием: «Правовые средства прокурора», где разметить не только нормы о правовых средствах, носящие общий характер, но и нормы, конкретизирующие каждое

такое средство;

5) конкретизировать на законодательном уровне либо на уровне Приказа Генерального прокурора РФ права и обязанности лиц, в отношении деятельности которых проводится проверка;

б) рекомендовать прокурорам в одном из приказов Генерального прокурора РФ вести реестры отправки прокурорских решений о проведении проверки на официальные почтовые и электронные адреса тех органов и структур, включая подразделения ОВД, которые планируется проверить, что позволит исключить информирование о проверке ненадлежащих лиц.

Установлено также, что сводные отчеты по результатам проверок непосредственно административной деятельности ОВД не ведутся, приказов Генерального прокурора РФ о прокурорском надзоре за административной деятельностью ОВД, его особенностях – нет. Такие отчеты и приказы есть лишь в отношении отдельных направлений административной деятельности ОВД.

Одним из направлений совершенствования прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД должно стать усиление надзора за тем, как исполняются законы ПДН ОВД. В качестве другого направления может быть рекомендовано издание Приказа Генеральным прокурором РФ о надзоре за административной деятельностью ОВД в целом, составление отчетов на регулярной основе о результатах прокурорских проверок соблюдения законности ОВД в процессе осуществления ими административной деятельности. В работе сделаны и другие предложения по совершенствованию прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД.

Заключение

Административная деятельность органов внутренних дел представляет собой самостоятельный вид деятельности ОВД, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел. Административная деятельность ОВД - деятельность вне сферы уголовно-правового характера.

Прокурорский надзор за административной деятельностью ОВД - деятельность специфического характера органов прокуратуры от лица РФ, направленная на проверку того, насколько точно соблюдают и исполняют ОВД и их должностные лица законы страны во время своей деятельности административного характера, и подразумевающая при обнаружении нарушений законности ОВД и их должностными лицами применение соответствующих средств реагирования.

Надзор за исполнением законов в процессе осуществления ОВД деятельности административного характера надлежит относить к общему надзору, регламентация которого осуществляется главой первой Закона о прокуратуре.

Прокурорский надзор в рассмотренной сфере не безграничен, у него есть свои пределы: 1) недопустимой является подмена прокурорской проверкой деятельности контролирующих органов; 2) наложен запрет на вмешательство прокурора в ту часть деятельности поднадзорных организаций, которая именуется оперативно-хозяйственной; 3) для проведения проверки нужны основания – информация, поступившая в прокуратуру, в виде конкретных фактов о том, что был нарушен закон, если данные факты требуют принятия мер прокурорского реагирования, и если их подтверждение или опровержение

невозможно без такой проверки.

Законодатель весьма подробно в ст.21-25.1 Закона о прокуратуре регламентировал проведение прокурорской проверки за законностью деятельности различных органов и организаций, в т.ч. и за административной деятельностью ОВД. Правовая детализация такой проверки касается ее оснований, сроков, извещения уполномоченных органов о предполагаемой проверке, приостановления проверки и ее возобновления, повторной проверки, полномочий прокурора, актов прокурорского реагирования на выявляемые нарушения законодательства и др. Однако данные нормы не лишены недостатков, что послужило основанием для поиска путей их преодоления.

Установлено также, что сводные отчеты по результатам проверок непосредственно административной деятельности ОВД не ведутся, приказов Генерального прокурора РФ о прокурорском надзоре за административной деятельностью ОВД, его особенностях – нет. Такие отчеты и приказы есть лишь в отношении отдельных направлений административной деятельности ОВД.

В целях совершенствования правовой регламентации прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД представляется возможным порекомендовать следующее:

- 1) разработать и закрепить в одном из нормативно-правовых актов определение административной деятельности ОВД. Тем самым будет сформирован единый подход к пониманию данного термина, что важно и для теории, и для практики, поскольку позволит: а) сделать более совершенным применение права ОВД, ведь пробельность, существующая в понятийном аппарате, негативно отражается на понимании субъектами сути той деятельности, которую осуществляют, а, значит, и на ее результатах; б) уменьшить использование субъектами ОВД властных полномочий административного усмотрения, что положительно отразится на соблюдении и реализации прав различных лиц: и физических, и юридических; в) сделать

правовое регулирование рассматриваемой сферы более комплексным;

2) дополнить Закон о прокуратуре определением прокурорского надзора;

3) внести изменения в п.3 ст.21 Закона о прокуратуре, указав, что уведомить о решении провести проверку прокурору следует не менее чем за сутки до начала ее проведения. Однако, возможность проведения проверки без уведомления об этом за сутки должна быть сохранена за прокурором на тот случай, если у последнего будут основания полагать, что лицо, чья деятельность надлежит проверке, может скрыть имеющиеся нарушения. Здесь сообщение о проверке должно происходить в момент ее начала;

4) на уровне законодательного акта закрепить способ уведомления о проверке (о том, что решение провести проверку принято);

5) закрепить на законодательном уровне как типовые формы некоторых прокурорских решений («решения о продлении срока проведения проверки», «решения о приостановлении проверки», «решения о возобновлении проверки»), так и те требования, что будут предъявляться к их содержанию. Документы, составляемые в свободной форме, не способствуют пониманию их сути проверяемыми лицами, по ним не всегда можно установить не только характер текста, но и его юридическую силу, основания запланированной проверки;

6) выделить в Законе о прокуратуре отдельную главу с таким названием: «Правовые средства прокурора», где разметить не только нормы о правовых средствах, носящие общий характер, но и нормы, конкретизирующие каждое такое средство;

7) конкретизировать на законодательном уровне либо на уровне Приказа Генерального прокурора РФ права и обязанности лиц, в отношении деятельности которых проводится проверка;

8) рекомендовать в одном из приказов Генерального прокурора РФ вести реестры отправки прокурорских решений о проведении проверки на официальные почтовые и электронные адреса тех органов и структур, включая

подразделения ОВД, которые планируется проверить, что позволит исключить информирование о проверки ненадлежащих лиц;

9) внести дополнения в Приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», чтобы четко конкретизировать особенности проверки исполнения законов ПДН ОВД.

Одним из направлений совершенствования прокурорского надзора за административной деятельностью ОВД должно стать усиление надзора за тем, как исполняются законы ПДН ОВД. В качестве другого направления может быть рекомендовано издание Приказа Генеральным прокурором РФ о надзоре за административной деятельностью ОВД в целом, составление отчетов на регулярной основе о результатах прокурорских проверок соблюдения законности ОВД в процессе осуществления ими административной деятельности.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года): с учетом поправок, внес. законами Рос. Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ; от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. - 2020. - 04 июля.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст.1.
3. О полиции: федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 7.- Ст.900.
4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 52 (ч.1). - Ст.6249.
5. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - Ст.2060.
6. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 26. - Ст.3177.
7. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст.4472.
8. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти:

указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 11. - Ст.945.

9. Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 // Российская газета. - 2017. - 12 ноября.

10. О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2017 г. № 172 // Законность. - 2017. - № 7.

11. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-28122016-n-826-ob-organizatsii/> (дата обращения: 31.05.2021).

12. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 (ред. от 31.12.2018) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2014 г. - № 11.

13. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями: приказ Генерального прокурора РФ от 21 июня 2013 г. № 252 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd> (дата обращения: 31.05.2021).

14. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи: приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2006 г. № 188 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256734/> (дата обращения:

31.05.2021).

15. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: указания Генпрокуратуры РФ от 19 марта 2020 г. № 175/7 // Законность. - 2020. - № 4. - С.71-73.

Научная и учебная литература

16. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. - М.: Юрайт, 2019. - 521 с.

17. Административное право: учебник для вузов / под ред. А.В. Зубача. - М.: Юрайт, 2021. - 530 с.

18. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник / под ред. А.П. Коренева. - М.: Щит-М, 2000. - 362 с.

19. Бобров В.К. Прокурорский надзор: учеб. и практикум / В.К. Бобров. - М.: Юрайт, 2019. - 211 с.

20. Бут Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы / Н.Д. Бут, А.В. Паламарчук. - М.: Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. - 557 с.

21. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в 2 т. Т.1. Общая часть / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров. - М.: Юрайт, 2018. - 165 с.

22. Демидов Ю.Н. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. Ч.1: Общая часть / Ю.Н. Демидов, М.В. Костенников, А.В. Куракин. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2017. - 285 с.

23. Ергашев А.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / А.Р. Ергашев. - Екатеринбург: Раритет, 2018. - 436 с.

24. Зубач А.В. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах: учебное пособие / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев. - М.: Щит-М, 2007. - 351 с.

25. Миллерова Е.А. Прокурорский надзор / Е.А. Миллерова. - Ростов н/Д: ФГБОУ ВО РГУПС, 2017. - 57 с.

26. Прокурорский надзор: учеб. и практикум для СПО / под ред. М.П. Полякова. - М.: Юрайт, 2021. - 322 с.

27. Прокурорский надзор: учеб. и практикум для академ. бакалавриата / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. - М.: Юрайт, 2019. - 402 с.

28. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / кол. авторов. - Москва: РУСАЙН, 2019. - 268 с.

Диссертации и авторефераты

29. Костин С.Г. Административная деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере потребления алкогольной продукции: дис. канд. юрид. наук / С.Г. Костин. - М: Академия управления МВД России, 2020. - 247 с.

30. Куликова Н.С. Правовое регулирование обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции: дисс. канд. юрид. наук / Н.С. Куликова. - Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2017. - 202 с.

Материалы периодической печати

31. Алимханов А.А. Пределы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и его ограничители / А.А. Алимханов // Молодой ученый. - 2020. - № 24. - С.250-252.

32. Ануфриева Ю.Б. Основные функции и задачи прокурорского надзора за деятельностью полиции / Ю.Б. Ануфриева // Молодой ученый. - 2018. - № 16. - С.183-185.

33. Беженцев А.А. Соблюдение законности в деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних: перспективы совершенствования / А.А. Беженцев // Вестник Московского университета МВД России. - 2018. - № 1. - С.197-201.

34. Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С.1-13.
35. Дадаева Ю.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних / Ю.В. Дадаева // Проблемы науки. - 2019. - № 7. - С.73-76.
36. Ергашев Е.Р. Правовые средства прокурора: проблемы осмысления, применения и правового регулирования / Е.Р. Ергашев, Е.А. Габышева // Российское право: образование, практика, наука. - 2018. - № 5. - С.38-44.
37. Закиров И.Р. К вопросу о понятии прокурорского надзора / И.Р. Закиров // Экономика и социум. - 2017. - № 7. - С.238-242.
38. Зарипова Е.С. Прокурорский надзор за исполнением законов подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел / Е.С. Зарипова // E-Scio. - 2019. - № 10. - С.698-705.
39. Ишмаева Т.П. Контроль и надзор за деятельностью полиции России как способ обеспечения законности / Т.П. Ишмаева, С.М. Шаймарданова // Правопорядок: история, теория, практика. - 2019. - № 1. - С.66-72.
40. Костенко Е.Н. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / Е.Н. Костенко // Современное право. - 2018. - № 7-8. - С.28-33.
41. Олейник О.М. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры / О.М. Олейник // Закон. - 2017. - № 3. - С.28-38.
42. Сеидов В.И. Теоретико-правовые основы полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в российском законодательстве: современное состояние / В.И. Сеидов // Международный научно-исследовательский журнал. - 2021. - № 2. - С.134-136.
43. Парцей В.Б. Определение прокурорского надзора в свете конституционной реформы – 2020 / В.Б. Парцей // Закон и право. - 2021. - № 1. - С.140-148.
44. Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом / И.В. Ткачев // Законность. - 2014. - № 9. - С.19-21.

45. Уставщикова Д.А. К вопросу о проблемах порядка проведения прокурорской проверки / Д.А. Уставщикова // Молодой ученый. - 2020. - № 21. - С.397-398.

46. Цицинская Ю.И. Прокурорский надзор как основная функция российской прокуратуры / Ю.И. Цицинская // Моя профессиональная карьера. - 2019. - Т.2. - № 5. - С.124-131.

47. Чернышева А.В. К вопросу о полномочиях прокурора / А.В. Чернышева // Молодой ученый. - 2018. - № 29. - С.119-122.

Материалы юридической практики

48. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02 сентября 2019 г. № 308-ЭС19–15788 по делу № А53-36152/2018 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02092019-n-308-es19-15788-po-delu-n-a53-361522018/> (дата обращения: 31.05.2021).

49. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30 мая 2019 г. по делу № А83–22727/2017 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/5Ej8WWv74mHO/> (дата обращения: 31.05.2021).

Электронные ресурсы

50. О практике надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1769238/> (дата обращения: 31.05.2021).

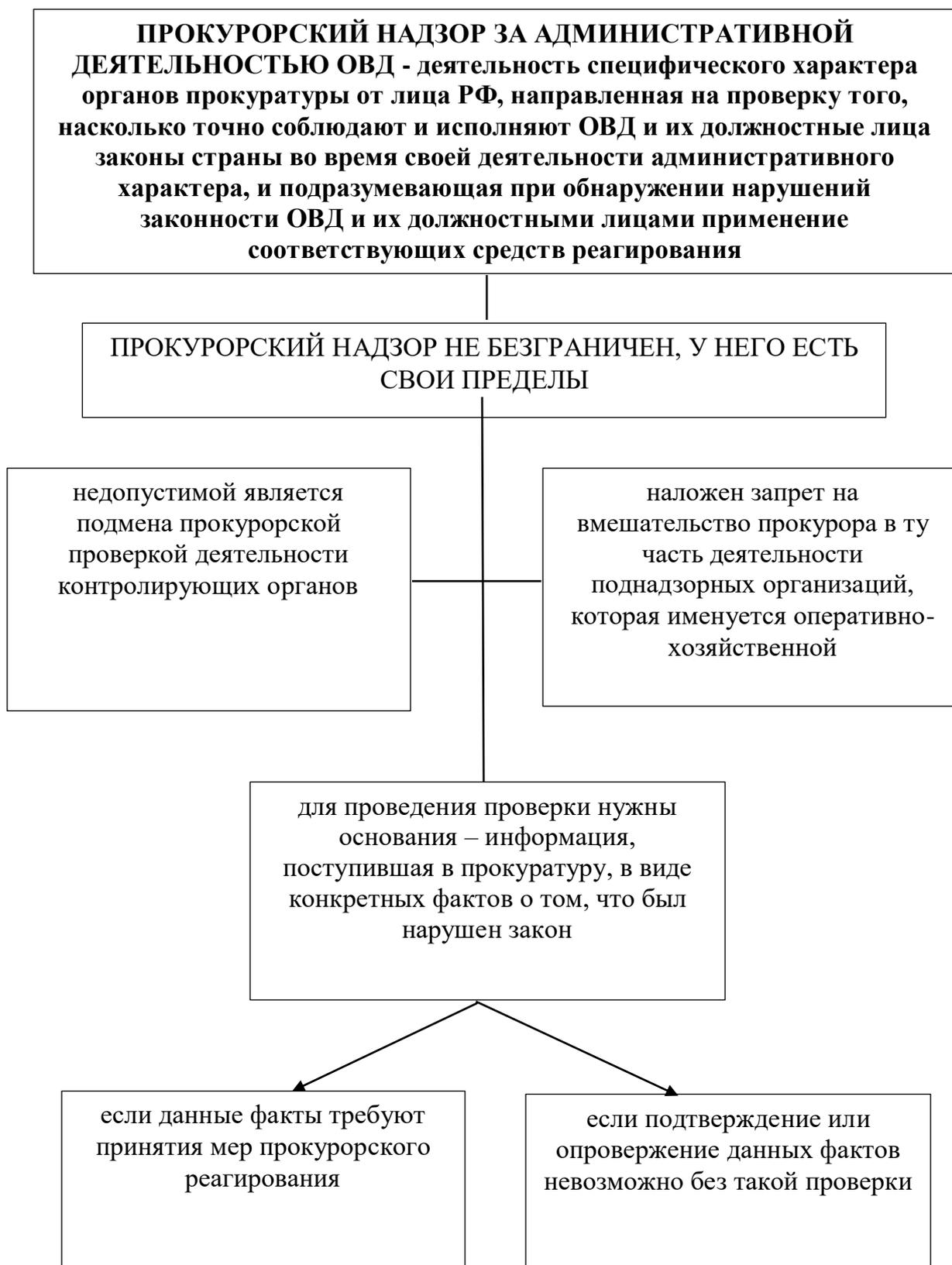
51. Прокуратура Брянской области: об основных направлениях и результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1852838/> (дата обращения: 31.05.2021).

52. Прокуратура Республики Тыва: о практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1776994/> (дата обращения: 31.05.2021).

53. Прокуратурой области проверено исполнение уполномоченными органами требований законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_63/mass-media/news?item=46386846 (дата обращения: 31.05.2021).

54. СКР представил статистику о коррупции среди силовиков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ren.tv/news/kriminal/634890-skr-predstavil-statistiku-o-korrupsii-sredi-silovikov-v-liderakh-skr> (дата обращения: 31.05.2021).

**Пределы прокурорского надзора за деятельностью ОВД
административного характера**



**Проведение проверки прокурором деятельности ОВД
административного характера**

