Федеральное агентство по образованию Российской Федерации

Государственное образовательное учреждение профессионального высшего образования

Уральская государственная юридическая академия

Вечерний Факультет

Кафедра прокурорского надзора

Курсовая работа

**Прокурорский надзор за исполнением административного законодательства**

Выполнила:

Стенникова О.Г.

Студентка 53 группы

вечернего факультета

Проверил:

Красных В.А.

Екатеринбург 2009

**Содержание**

Введение

§1. Понятие прокурорского надзора за исполнением административного законодательства.

§2. Сущность, предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением административного законодательства.

§3. Особенности объектов прокурорского надзора за исполнением административного законодательства.

§4. Полномочия прокурора и средства прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за исполнением административного законодательства.

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Основной обязанностью каждого правового государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст.2). В соответствии с этим положением Основного закона государства Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" установил, что соблюдение прав и свобод человека и гражданина всеми федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций является предметом прокурорского надзора (ст. 26).

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Конституция, в частности, гарантирует свободу и личную неприкосновенность граждан, охрану достоинства личности, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на благоприятную окружающую среду, право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы личности и другие.

В то же время она возлагает на граждан и определенные обязанности: осуществлять свои права не в ущерб правам и законным интересам других лиц, уплачивать налоги, сохранять природу, защищать Отечество и ряд других. Анализируя охраняемые законом права и свободы гражданина, можно сделать вывод, что одной из главных задач государства является защита гражданина от посягательств на его здоровье, достоинство, на его трудовые, политические, социально-экономические права и свободы.

В настоящее время особую тревогу общества вызывает рост преступности. Но преступные проявления возникают не на пустом месте. Нередко им предшествуют правонарушения, которые не являются криминальными, однако способствуют совершению преступлений, существенно затрагивающих права и свободы граждан, интересы и безопасность общества и государства. Среди нарушений, не влекущих уголовную ответственность, но существенно влияющих на динамику преступности, главенствующее положение занимают административные правонарушения. Они касаются различных сторон жизни и деятельности граждан, государства и общества: политической, социально-экономической, трудовой и т.п. Согласно КоАП РФ, дела об административных правонарушениях вправе рассматривать более сорока органов (должностных лиц). За исключением районных (городских) судов (судей) все они являются несудебными органами административной юрисдикции. Как показывает практика, органы административной юрисдикции нередко допускают в процессе своей деятельности нарушения прав, свобод и защищаемых законом интересов граждан.

В связи с повышением правозащитной роли прокуратуры возрастает значение надзора за законностью применения мер административного воздействия и соответствием их действующему законодательству[[1]](#footnote-1). Правильно и активно проводимый прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, несомненно, способствует и надлежащей борьбе с преступностью, ее предотвращению. И.И.Карпец отмечал: "Если прокурор находит недостатки в применении административно-правовых мер воздействия на правонарушителей, например, в их несвоевременном применении или просто неприменении, внося представления или протесты, он тем самым способствует и предупреждению преступлений"[[2]](#footnote-2) Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции не только обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, но и способствует решению еще одной прямо связанной с этим задачи – должной организации борьбы с преступностью. Несмотря на широкую распространенность нарушений законности в административной практике, прокуроры в большинстве своем глубоко и всесторонне не анализируют положение дел, своевременно не реагируют на выявленные нарушения.

В работе исследуются теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации.

Проблематике, затронутой в данной работе посвящены труды Ю.Е.Винокурова, Б.В.Волженкина, Ю.Д.Гудковича, В.Г.Даева, Е.В.Додина, С. А.Емельянова, С.М.Казанцева, И.И.Карпеца, Д.А.Керимова, И.Ю.Козлихина, Ю.М. Козлова, Н.Н.Кондрашкова, Б.В.Коробейникова, Б.М. Лазарева, В.П.Лобзякова, В.Д.Ломовского, В.В.Лукьянова, Л.П. Макушенко, М.Н.Маршунова, В.Г.Мелкумова, Н.В.Муравьева, Л.А. Николаевой, С.Г.Новикова, М.Н.Рагинского, В.И.Ремнева, В.И. Рохлина, В.П.Рябцева, В.В.Сажиной, Н.Г.Салищевой, А.Ф.Смирнова, Ю.И.Скуратова, А.Я.Сухарева, Н.Г.Угрехелидзе, Д.М.Чечота, А.П. Шергина, В.И.Шинда, А.Ю. Якимова, В.Б.Ястребова и других ученых, некоторые из работ данных ученых были использованы в написании работы. В работе определяются предмет, метод и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации; раскрываются организационные проблемы прокурорского надзора за законностью в деятельности органов административной юрисдикции; анализируются методы выявления нарушений законов, допускаемых органами административной юрисдикции, и средства peaгирования прокурора на выявленные нарушения административного законодательства.

**§ 1**. **Понятие прокурорского надзора за исполнением административного законодательства**

Термин «административное законодательство» в юридической литературе и нормативных актах РФ встречается довольно часто, но нигде нет его точного определения. Он отождествляется чаще всего с законодательством об административных правонарушениях, которое, как установлено ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. В соответствии с п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях определены в ст. 1.3 КоАП РФ. В частности, согласно п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Как разъяснено в п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. N 5, применению подлежат только те законы субъектов РФ, которые приняты с учетом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации. В частности, законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами РФ. В качестве мер административного наказания могут быть предусмотрены предупреждение и административный штраф в размере, установленном абз. 1 ч. 3 ст. 3.5 КоАП РФ.[[3]](#footnote-3)

В части 2 ст. 1.1 КоАП РФ закреплено, что КоАП РФ основывается на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ; если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Там же установлено, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определен Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации", о чем и указано в п. 1 ст. 1 этого Закона[[4]](#footnote-4).

Тема данной работы надзор за исполнением административного законодательства. Само понятие административного законодательства определено выше, теперь необходимо выяснить значение термина прокурорский надзор.

Прокурорский надзор — это вид деятельности специально уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой от имени Российской Федераций в целях установления состояния соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации, и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемой с использованием установленных законом полномочий прокуратуры и правовых средств их выполнения. Вместе с тем следует иметь в виду, что, в правовой науке термин "прокурорский надзор", используется как собирательное понятие, характеризующее и соответствующую отрасль правовой науки[[5]](#footnote-5). В данной работе термин «прокурорский надзор» будет употребляться именно как самостоятельный и специфический вид государственной деятельности[[6]](#footnote-6).

Прокуратура как федеральный государственный орган осуществляет ряд функций (надзор, расследование преступлений, участие в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности и другие), важнейшей из которых является надзор за исполнением законов[[7]](#footnote-7). Таким образом, мы видим, что надзор – это одна из основных функций прокуратуры.

Некоторые авторы считают, что, прежде всего, должны быть выделены логически первичные для прокуратуры функции, которые можно обозначить как «базовые». Относительно однородные по содержанию «специализированные» функции можно определить как «подфункции». Функции прокуратуры, как и других органов государства, характеризуются относительным постоянством. В рамках одной и той же функции могут решаться разные социально-политические задачи. Однако различия эти могут касаться характера объекта, непосредственной цели и, как следствие, предмета деятельности, но они не могут выходить за рамки государственного органа, в данном случае прокуратуры[[8]](#footnote-8).

Некоторые авторы надзорную функцию прокуратуры подразделяют на такие подфункции, как:

- надзор за исполнением законов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу[[9]](#footnote-9).

Другие, в том числе и С.Осипян, говорят о том, что в законе «О Прокуратуре РФ» необходимо выделить три базовые функции прокуратуры:

* функция надзора за соблюдением Конституции и законов (с корректировкой пределов и предмета надзора);
* функция уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства;
* функция поддержания государственного обвинения в судебном разбирательстве и участия прокурора в суде[[10]](#footnote-10).

Все другие функции будут производными (специализированными) от трех основных, т.е. подфункциями.

**§ 2.** **Сущность, предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением административного законодательства**

Прокурорский надзор за исполнением административного законодательства является одной из подотраслей такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов, которая традиционно именовалась «общим надзором». Это название позволяло отграничивать рассматриваемую отрасль от других, специализированных отраслей прокурорского надзора. И хотя в действующем законодательстве, регулирующем прокурорский надзор, термин «общий надзор» не упоминается, он укоренился в сознании работников органов прокуратуры и по-прежнему употребляется ими[[11]](#footnote-11).

Прокурорский надзор за исполнением административного законодательства, как и всякая другая государственная общественно-полезная, созидающая деятельность, имеет свой предмет и задачи. Исследуемой подотрасли надзора свойственны все признаки надзора за исполнением законов, но так же имеются и свои особенности. Поэтому для того, чтобы определить предмет надзора за исполнением административного законодательства, для начала определим предмет отрасли надзора за исполнением законов, т.е. перейдем от общего к частному.

Под предметом любой практической деятельности обычно понимают ее содержание, характер, особенности, направленность на достижение вполне конкретного позитивного результата.

Предмет надзора отрасли прокурорский надзор за исполнением законов – в общем виде определен ст. 21 Закона «О прокуратуре РФ», но в ней названы далеко не все органы, за исполнением законов которыми прокуроры призваны осуществлять надзор. В ней не упоминаются предприятия, учреждения, организации, а также различные общественные организации, объединения, движения. В связи с тем, что в обязанности перечисленных органов (организаций) вменено точное исполнение действующих на территории Российской Федерации законов (ст. 15 Конституции РФ) и при их неисполнении или ненадлежащем исполнении нередко ущемляются права и свободы граждан, права и законные интересы юридических лиц, включая и государство, эти органы и организации не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора, независимо от их подчиненности (подведомственности) и формы собственности. Не упоминаются в указанной статье в качестве субъектов надзора и граждане. Между тем требование точного исполнения законов предъявляется также и к гражданам. При нарушениях гражданами законов прокурор принимает меры к привлечению их к установленной законом ответственности. Из этого следует, что граждане в случаях нарушения ими законов также являются субъектами прокурорского надзора[[12]](#footnote-12).

Как известно, на территории Российской Федерации действуют федеральные законы, законы субъектов РФ (конституции, уставы, законы), уставы муниципальных образований, в связи с этим возникает вопрос, за исполнением всех ли законов, действующих на территории Российской Федерации, осуществляют надзор прокуроры или только за исполнением федеральных законов. Из анализа смыслового содержания ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» можно прийти к выводу, что прокуроры осуществляют надзор за исполнением федеральных законов, а также не противоречащих федеральному законодательству законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований (районов, городов).

Прокуроры осуществляют надзор и за исполнением двухсторонних и многосторонних международных договоров и других международно-правовых актов, заключенных (подписанных) Россией, или к которым она присоединилась. При этом надо исходить из того, что национальное законодательство должно соответствовать международному законодательству. Все это присуще предмету надзора за исполнением административного законодательства. В Законе о прокуратуре не упоминаются нормативные акты, издаваемые Президентом и Правительством РФ. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 80, 110) Президент, являясь главой государства, а Правительство – исполнительной высшей властью, реализуя возложенные на них полномочия, издают нормативные акты–указы и постановления, регулирующие общественные отношения, касающиеся различных сфер жизни и деятельности общества и обязательные для исполнения на всей территории России. Нередко акты Президента и Правительства РФ выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы. В связи с этим нормативные указы и постановления Президента и Правительства РФ не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора. По этой причине на прокуратуру не возлагается надзор за законностью актов, издаваемых Президентом и Правительством РФ. Таким образом, употребляемый в ст.ст. 1, 21 Закона «О прокуратуре» термин «закон» следует понимать в собирательном значении, близком к термину «законодательство», а не буквально[[13]](#footnote-13).

Другая точка зрения у С.Осипяна, который предлагает расширить пределы прокурорского надзора за счет надзора за нормативными указами Президента РФ и нормативными постановлениями Правительства РФ, обосновывая свою точку зрения следующим образом:

«Проблема приделов надзора делает сегодня актуальным вопрос о характере нормативных правовых актов, надзор за соблюдением которых имеет важную политическую и практическую значимость. Речь идет о нормативных правовых указах Президента РФ и нормативных правовых постановлениях Правительства РФ. Ставя вопрос в таком разрезе, мы исходим из того, что законы как нормативные акты первичного порядка в большинстве случаев нуждаются в правовом обеспечении – актах Президента РФ и Правительства РФ.

На практике министерства и ведомства руководствуются федеральными законами, опосредованными нормативными указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, изданными в правовое обеспечение законов. Не считаться с этим прокуратура не может. Надзор только за законами, вне соответствующих нормативных актов Президента и Правительства, обеспечивающих жизнедеятельность закона, обречен на формальный акт. Если иметь в виду, что немало федеральных законов не отличается адекватностью (о чем свидетельствуют частые изменения редакции одного и того же закона), то практическая значимость нормативных указов Президента РФ и Правительства РФ становится особенно очевидной. Функции и полномочия Президента РФ обеспечивают ему активную роль, как в сфере осуществления управления, так и в сфере законодательства. Наряду с Конституцией и Федеральными законами, нормативные указы Президента являются правовой базой для издания актов Правительством РФ и правительствами (администрациями) субъектов Федерации. Согласно ст.90 Конституции указы Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Федерации.

Указы Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам, но формула «подзаконность» применительно к указам не столь бесспорна. Они не называются в Конституции подзаконными актами. Нормативные указы Президента РФ принимаются в рамках полномочий его самостоятельной власти и являются источниками права. Указ нередко принимается для того, что бы обеспечить исполнение закона.

Однако было бы упрощением утверждать, что все указы Президента РФ и постановления Правительства РФ принимаются с целью обеспечить исполнение закона. Они охватывают важнейшие области внутренней и внешней политики, прав человека, экономики, финансов, кредитной и денежной системы, социального обеспечения, обеспечения обороны страны, государственной безопасности, соблюдение и исполнение которых должны обеспечивать контролирующие, надзорные и другие органы»[[14]](#footnote-14).

А. Казарина, говорит о том, что «при включении в предмет прокурорского надзора подзаконных нормативных актов необходимо руководствоваться следующими положениями:

- подзаконные нормативные правовые акты должны исходить от Президента РФ и Правительства РФ;

- эти акты должны быть изданы по специальному полномочию;

- они, если выполняют роль квазизакона, входят в предмет надзора»[[15]](#footnote-15).

Таким образом, можно говорить о том, что все-таки надзор прокуратуры за исполнением указов Президента РФ и постановлений Правительства возможен, но при определенных условиях.

Исходя из требований указанной правовой нормы КоАП РФ и требований ст. 1, 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и делая выводы из вышесказанного, мы видим, что предметом прокурорского надзора за исполнением административного законодательства являются: соблюдение Конституции РФ; исполнение требований КоАП РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с КоАП РФ законов субъектов РФ об административных правонарушениях всеми государственными органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях[[16]](#footnote-16).

Говоря о задачах прокурорского надзора за исполнением административного законодательства, надо отметить, что применительно ко всем прокуратурам и отдельно к территориальным и специализированным прокуратурам они определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ. В обобщенном виде задачи прокуроров при осуществлении надзора за исполнением административного законодательства состоят:

в обязательном вмешательстве прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении законодательства путем принятия мер к выявлению и устранению нарушений законов и способствующих этому обстоятельств;

наиболее полном использовании возможностей прокурорского надзора за исполнением административного законодательства в предупреждении правонарушений;

активизации и совершенствовании деятельности органов государственного контроля и правоохранительных органов, направленной на обеспечение исполнения административного законодательства, укрепление законности и правопорядка путем проведения прокурорских проверок в основном в этих органах и поручения проведения ими проверок в подчиненных, подконтрольных и нижестоящих органах, на предприятиях, в учреждениях и в организациях;

более активном проведении в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений, ставя вопрос о привлечении к установленной законом ответственности правонарушителей вне зависимости от их должностного и имущественного положения, памятуя, что перед законом все равны;

доведении до населения и общественности через радио, телевидение, периодическую печать информации о работе органов прокуратуры, в том числе и в области прокурорского надзора за исполнением административного законодательства, в особенности о принимаемых ею мерах к устранению нарушений законов и привлечению к ответственности виновных лиц с указанием их фамилий и должностей, состоянии и динамике правонарушаемости в регионах;

выявлении пробелов (дефектов) действующего законодательства, потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и принятии мер к их устранению путем внесения соответствующих предложений в представительные (законодательные) органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы. При этом нижестоящие прокуроры могут вносить подобные предложения через вышестоящих прокуроров;

повышении правовой культуры должностных лиц, в особенности руководителей органов, издающих правовые акты и совершающих другие юридически значимые действия, предпринимателей, а также граждан, привитии им потребности точного исполнения законов. В наибольшей мере этому способствует активно осуществляемый прокурорский надзор за исполнением законов в сочетании с проведением специальных предупредительно-профилактических мероприятий.

Основное требование, предъявляемое в современный период к прокурорскому надзору за исполнением административного законодательства – это повышение его эффективности, выражающейся в его влиянии на конечный результат – состояние законности и правопорядка.

**§ 3. Особенности объектов прокурорского надзора за исполнением административного законодательства**

Объект прокурорского надзора, как функции прокурату­ры состоит в совокупности юридических и физических лиц, органов власти и хозяйствования, на которые распространяет­ся компетенция прокуратуры. В общем, виде объект прокурор­ского надзора определяется как совокупность федеральных ми­нистерств, государственных комитетов, служб и иных феде­ральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Рос­сийской Федерации, органов местного самоуправления, орга­нов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и не­коммерческих организаций. Прокурор осуществляет надзор за исполнением (соблюдением) законов названными субъектами правоприменения — объектами надзора, а также за соответ­ствием законам издаваемых ими правовых актов[[17]](#footnote-17).

Применительно к надзору за исполнением административного законодательства, к объектам надзора будут относиться: органы исполнительной власти, перечень которых утвержден Указом Президента РФ от 9 марта 2004года N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями от 20 мая 2004 г., 15 марта, 14 ноября, 23 декабря 2005 г., 27 марта 2006 г.), а также органы исполнительной власти субъектов федерации. Все эти органы так же закреплены в ст.23.2 – 23.67 КоАП РФ, с учетом п.2; 3 ч.1; п.2; 3; 4 ч.2 ст. 22.1 КоАП РФ.

Перечень должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определены в ст.22.2 КоАП РФ, а так же в законах субъектов. Так, например, в законе Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» от 14.06.2005г., № 52-ОЗ эти лица перечислены в статьях 42,43,44, а в законе Курганской области «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» перечень лиц указан в главе II. Деятельность органов исполнительной власти регулируется положениями, которые утверждаются указами Президента РФ (например, положение «О министерстве внутренних дел РФ», утвержденное указом Президента РФ от 19.07.2004г., №927) и постановлениями Правительства РФ (например, положение «О федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» утвержденное постановлением правительства от 30.06.2004г., №323). В субъектах РФ, органы исполнительной власти субъекта, создаются в соответствии с Уставами (Конституциями) субъектов. Так, в Свердловской области, органы исполнительной власти Свердловской области образованы на основании указа Губернатора области «О правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» от 29.11.2005г. № 949-УГ. Полномочия Губернатора в данной сфере определены в п. «з» ч.1 ст.46 Устава Свердловской области от 25.11.1994г.

Таким образом, видно, что поднадзорных объектов в исследуемой подотрасли довольно много, и их деятельность регулируется различными нормативными актами. Еще одной особенностью, является то, что, в КоАП очень много отсылочных норм, т.е. нормы, при нарушении которых наступает административная ответственность закреплены в различных правилах, инструкциях, положениях и т.д., которые утверждаются Правительством РФ, приказами Министерств («Правила эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей не общего пользования», утвержденные приказом МПС от 18.06.2003 №26) и Ведомств, совместными приказами (Приказ Мин Обороны РФ, Мин Транса РФ и Росавиакосмоса «Об утверждении правил полетов в воздушном пространстве РФ» от 31.03.2002г. №136/42/51) и т.д., некоторые нормы, при нарушении которых наступает ответственность, закреплены в законах (Закон «О государственной границе РФ» от 1.04.1993г). Наличие большого количества норм приводит и к большому количеству нарушений. Типичные нарушения административного законодательства органами административной юрисдикции заключаются в следующем:

1) несоблюдение требований норм административного законодательства, которые влекут за собой как необоснованное привлечение граждан к административной ответственности, так и противоправное фактическое освобождение виновных от установленной законом ответственности;

2) привлечение к административной ответственности лиц, в действиях которых усматриваются признаки уголовно наказуемых деяний;

3) несоблюдение предусмотренных законом сроков давности;

4) составление протоколов и постановлений об административном правонарушении без указания в них всех необходимых сведений и без требуемого разъяснения прав и обязанностей всем участникам производства по делу;

5) неполное выявление всех требуемых по закону обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении;

6) неверная юридическая оценка совершенных действий, неправильное применение квалифицирующих признаков;

7) нарушение установленного законом порядка административного расследования;

8) применение штрафов за конкретные виды правонарушений, предусмотренных законом, ниже или выше установленных размеров;

9) нарушение порядка административного задержания граждан (в том числе факты необоснованного задержания, без составления протоколов, превышения установленных законом сроков задержания и др.);

10) неиспользование должностными лицами своих полномочий по доказыванию виновности привлекаемых к административной ответственности лиц и иных обстоятельств, имеющих значение для разрешения конкретных дел (непринятие мер к опросу свидетелей, потерпевших, освидетельствованию в установленном порядке на предмет состояния опьянения и др.);

11) противоправно упрощенная процедура рассмотрения материалов об административных правонарушениях (без приглашения и опроса лица, привлекаемого к ответственности, без разъяснений процессуальных прав, исследования документов и др.);

12) игнорирование обстоятельств, исключающих производство по делу;

13) нарушение подведомственности при рассмотрении отдельных определенных категорий дел (наиболее часто преувеличивают свои полномочия органы внутренних дел, необоснованно подменяя административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, суды);

14) непринятие всех предусмотренных законом мер по реальному взысканию наложенных штрафов;

15) непринятие мер по выявлению причин административных правонарушений и способствующих им условий в целях их последующего устранения.

Явно неудовлетворительное состояние с исполнением административного законодательства государственными органами, наделенными административной юрисдикцией, незамедлительно требует от прокуроров принятия кардинальных мер по улучшению организации надзора на этом важнейшем направлении их деятельности[[18]](#footnote-18).

**§ 4. Полномочия прокурора и средства прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за исполнением административного законодательства**

Перечень полномочий прокурора по надзору за исполнением закона содержится в ст. 22 Федерального закона « О прокуратуре Российской Федерации », делятся они на три группы:

* полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий;
* полномочия по устранению нарушений закона;
* полномочия по предупреждению нарушений закона.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, о лицах, ответственных за его совершение, причиненном ими вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения. В зависимости от источника информации, с помощью которой производится выявление правонарушений, различаются полномочия, ориентированные на получение требуемых сведений путем: непосредственного обнаружения прокурором фактов противоправных действий (бездействия) и незаконных правовых актов; истребования и изучения необходимых документов; получения информации от физических лиц; а также использования помощи специалистов.

Непосредственное обнаружение прокурором фактов противоправного поведения и незаконных правовых актов занимает существенное место в практике надзора за исполнением законов по многим его направлениям, в том числе и за исполнением административного законодательства. Оно обеспечивается, прежде всего, правом прокурора на беспрепятственный вход на территорию и в помещения органов, надзор за исполнением законов которыми осуществляет прокурор. Никаких препятствий для реализации названного права не может и не должно создаваться. Для прохода на нужную территорию прокурору достаточно предъявить служебное удостоверение, однако не все лица понимают это надлежащим образом. К прокурорам не применимы правила пропускного режима, требующие предварительного согласования визита представителя надзорной власти, заказа пропуска и др.

Право беспрепятственного входа заключает в себе возможность попадания прокурора в нужное время и место к нужному лицу. Ведомственные, как и иные акты, ограничивающие право прокурора на беспрепятственный вход на поднадзорные ему объекты, должны незамедлительно опротестовываться соответствующими прокурорами.

Личные наблюдения прокурора, как правило, дополняются документальными данными, которые прокурор имеет возможность получить благодаря предоставленному ему праву доступа к документам и материалам. Не случайно, право беспрепятственного входа на территории и в помещения поднадзорных органов и право доступа к материалам и документам предусмотрены в одном абзаце ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Работа прокурора с документами достаточно широка и объемна. В данном случае следует иметь в виду, что изучение документов и материалов на месте имеет такие преимущества, как: возможность получения необходимых пояснений, справок от работников проверяемого органа, возможность сопоставления данных, отраженных в документах, с фактическим положением дел. Наконец, немаловажное значение имеет элемент внезапности, который свойствен обращению прокурора к документам непосредственно на том объекте, где, по имеющейся информации, совершаются правонарушения. Ознакомление с документами может помочь прокурору установить конкретные факты нарушений законодательства и получить соответствующую доказательственную информацию, наметить пути, определить формы и способы получения недостающих данных.

Истребование и изучение необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений в известной мере перекликается с правом доступа прокурора к документам и материалам. Однако это самостоятельные полномочия прокурора. Общим для них является то, что в обоих случаях имеется в виду работа с документами. По всем другим признакам они существенно отличаются.

Первое отличие: совокупность документов, как правило, определяется в общем, неконкретизированном виде, поскольку прокурор не имеет данных о том, в каких конкретных документах содержится нужная ему информация.

Второе отличие: прокурор обращается к руководителям и должностным лицам органов, организаций, учреждений, надзор за которыми он осуществляет, с требованием представления ему точно обозначенного перечня документов и материалов, с указанием их выходных данных, реквизитов и прочих индивидуализирующих признаков.

В первой ситуации задачи носят поисковый характер: прокурору максимально оперативно требуется обнаружить и зафиксировать нужную информацию, и при этом предусмотреть меры по обеспечению сохранности соответствующей документации.

Во второй ситуации сведения о конкретных документах, материалах в прокуратуре имеются, и путем их истребования решается задача пополнения информационной базы прокурорской проверки недостающим компонентом.

Ознакомление с документами непосредственно на месте, где они хранятся, по сравнению с истребованием документов и материалов в прокуратуру, при прочих равных условиях, характеризуется, несомненно, большим объемом работы. Ознакомление – этап, предшествующий истребованию прокурором документов и материалов.

Что касается результатов, к которым способна привести реализация каждого из рассматриваемых полномочий, то здесь следует иметь в виду, что на основе выхода на место и осуществления там работы с документами прокурор может сразу раскрыть правонарушение, т.е. получить в полном объеме сведения, которые позволяют сделать вывод о наличии или об отсутствии факта нарушения закона, об обстоятельствах, способствовавших правонарушению и т.д.

Истребование документов обычно на такие результаты не рассчитано. Это важнейшая, необходимая, по-настоящему незаменимая, но, тем не менее, все-таки одна из форм деятельности прокурора, решаются с ее помощью задачи локального, ограниченного характера.

Еще одно отличие: имеются в виду основания применения каждого из рассматриваемых полномочий. В первом случае – это необходимость оперативного получения нужной информации; обеспечено это может быть только работой прокурора непосредственно на объекте, где хранятся документы. Во втором случае основанием служит выполнение заданий, предусмотренных заблаговременно планами прокурорских проверок; каких-либо экстраординарных условий здесь не наблюдается.

По требованию прокурора ему должны быть представлены все документы, которые необходимы для выявления нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Уклонение от представления прокурору документов, под каким бы то ни было предлогом недопустимо. На практике, тем не менее, можно встретиться с фактами отказа направления прокурору документов, например, по той причине, что в них содержатся сведения, составляющие охраняемую законом тайну, чаще всего – государственную или коммерческую. Это незаконно. Наличие в документах сведений закрытого характера обусловливает обязанность прокурора соблюдать соответствующие правила работы с такими документами, но отнюдь не может рассматриваться как основание отклонения его требований.

Прежде всего, надлежит иметь в виду, что правовой режим данных документов достаточно четко определен законодательными актами.

Порядок доступа прокурора и правила работы с документами, содержащими государственную тайну, регламентирует Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. Закон устанавливает исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну: это сведения в военной области, области экономики, науки и техники, внешней политики, которые не подлежат разглашению. Особый режим этих сведений обусловлен интересами обеспечения обороны и безопасности государства. Доступ к ним лиц, осуществляющих прокурорский надзор, производится при наличии соответствующего допуска.

В отношении коммерческой тайны действует ФЗ «О коммерческой тайне» от 29.07.2004г (с изм. и дополн., вступающими в силу с 01.01.2008 года). Прокуроры на факты отказа в представлении документов по мотивам присутствия в них коммерческой тайны должны реагировать незамедлительно и принципиально как в случаях, когда сведения, выдаваемые за коммерческую тайну органами и лицами, к которым адресовано прокурорское обращение, признаками таковой не обладают, так и в случаях, когда они действительно подпадают под категорию сведений, содержащих коммерческую тайну.

С учетом роли прокуратуры как важнейшего звена государственной правоохраны, закон устанавливает, что статистическая и иная информация, справки, документы, их копии представляются по требованию прокурора безвозмездно[[19]](#footnote-19). Какие-либо исключения из указанного права не допускаются.

Получение информации от физических лиц обеспечивается правом прокурора вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона. Во-первых, те должностные лица и граждане, которые допустили нарушение закона, своими объяснениями дают возможность прокурору с большей полнотой, всесторонностью и объективностью подойти к оценке обстоятельств совершения противоправных деяний. Во-вторых, объяснения должностных лиц и граждан выступают предпочтительным и незаменимым видом источника информации, используемым во всех прокурорских проверках. В-третьих, объяснение лица, совершившего правонарушение, есть средство защиты его интересов.

Вызываются обычно должностные лица и граждане в прокуратуру. Тактически это наиболее приемлемо, однако при определенных условиях положительные результаты может дать получение объяснений по месту работы опрашиваемого. Не следует допускать заочного получения объяснений.

Использование помощи специалистов играет существенную роль в обеспечении высокого профессионального уровня работы прокурора. Прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц выделения специалистов[[20]](#footnote-20). При привлечении специалиста, прокурором составляется требование, которое направляется руководителю организации, который в указанный в требовании срок должен предоставить специалиста, для проведения проверки.

Основные формы участия специалистов в работе прокуроров: консультации для выяснения возникших вопросов; поручение руководителям и должностным лицам поднадзорных объектов проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; участие специалистов при получении прокурором объяснений должностных лиц, отборе нужных документов.

Выявив нарушения законодательства, установив обстоятельства, способствующие нарушениям, и виновных лиц, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также к привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц. Для этого законодательством, регулирующим прокурорский надзор, предусматривается ряд специфических полномочий прокуроров, т.е. прав и обязанностей, обеспечивающих устранение нарушений законов. Такие полномочия принято именовать правовыми средствами прокурорского реагирования на нарушения законов или прокурорского надзора.

Средства реагирования по своему внешнему выражению, порядку применения могут быть общими для всех отраслей прокурорского надзора и участков деятельности прокуратуры и специфическими, характерными для отдельных отраслей надзора и участков деятельности.

Акты прокурорского надзора – это специфические правовые акты, вносимые только прокурором в порядке реализации своих полномочий.

Известно, что прокурор как государственное лицо, осуществляющее надзор, не обладает административной властью, т.е. не вправе отдавать распоряжения органам, за исполнением законов которыми он осуществляет надзор. В связи с этим он не может сам непосредственно отменить незаконный правовой акт, восстановить нарушенную законность, привлечь виновное лицо к ответственности. Именно посредством актов прокурорского надзора прокурор обращается к компетентным органам с требованием об устранении нарушений законов и привлечении к ответственности виновных лиц.

Акты прокурорского надзора – индивидуальные акты, обращенные к тем или иным органам и должностным лицам в связи с определенными фактами (нарушениями законов). Акт прокурорского надзора обязывает другой орган, должностное лицо реагировать на него установленным законом образом: рассмотреть его, принять необходимые меры и сообщить прокурору, внесшему его.

Выбор средств реагирования зависит от характера нарушений законов, их причин, распространенности нарушений, вредных последствий, вызванных нарушением законов, степени вины правонарушителей.

Опротестование правовых актов, противоречащих закону.

В случаях выявления правовых актов или их отдельных предписаний, противоречащих закону, прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре приносит протест в орган или должностному лицу, которые издали эти акты, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу или обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Таким образом, прокурору предоставлено право выбора. Однако при этом необходимо учитывать следующие обстоятельства. Реагирование путем принесения протестов нередко способствует более оперативной отмене незаконных актов, учитывая большую загруженность судов разного рода делами. Кроме того, проведенные опросы показывают, что протест как акт реагирования воспринимается многими руководителями, издавшими незаконные акты, менее болезненно, чем направляемые в суды заявления о признании соответствующих актов недействующими.

В вышестоящий орган протест целесообразно приносить в случаях, если он отклонен должностным лицом, издавшим незаконный акт; имеется необходимость об издании незаконного акта довести до сведения других аналогичных и иных органов, а также, когда необходимо, обратить внимание вышестоящего органа на общественную опасность допущенного нарушения закона.

Сущность опротестования незаконных правовых актов заключается в том, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, от имени Российского государства указывает, в чем именно выражено нарушение закона, и требует от соответствующего органа отменить незаконный акт или привести его в соответствие с законом, восстановить права и свободы граждан, а также права и законные интересы государственных и иных органов.

Практикой и юридической наукой выработаны обязательные реквизиты протеста: наименование органа или должностного лица, которым вносится протест; название «протест», номер и дата издания незаконного акта, который опротестовывается; краткое изложение содержания незаконного акта; изложение существа нарушений; ссылка на закон, который нарушен; предложение прокурора об отмене незаконного акта или приведение его в соответствие с законом и другое; указание на необходимость рассмотрения протеста и о незамедлительном сообщении, об этом прокурору; должностное положение и классный чин прокурора, принесшего протест и его подпись.

В тех случаях, когда протест подлежит рассмотрению коллегиальным органом, необходимо напомнить о требовании ст. 23 Закона о прокуратуре сообщить прокурору, о дне заседания этого органа.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на незаконное решение представительного органа – на ближайшей сессии. При исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Эффективность протеста во многом определяется теми требованиями, которые в нем излагаются. Из смысла самого опротестования вытекает, что протесты в обязательном порядке должны содержать мотивированное требование прокурора об отмене или приведении в соответствие с законом незаконного акта. Но этого порой недостаточно. Прокурор обязан принимать все предусмотренные законом меры к устранению вредных последствий, вызванных действием незаконных актов. В связи с этим протест должен содержать конкретные требования прокурора по устранению допущенного нарушения закона.

Если протест не рассмотрен в течение десяти дней или на ближайшей сессии представительного органа, либо необоснованно отклонен, прокурор обращается с заявлением в соответствующий суд общей компетенции или в арбитражный суд о признании правового акта недействующим. К заявлению обычно прилагаются: копия незаконного акта или та его часть, которая не соответствует закону; копия протеста, внесенного в адрес органа, издавшего незаконный акт; решение соответствующего органа в связи с внесенным протестом, а при необходимости и иные документы: копии объяснений, справок, уведомлений, сообщений и другие документы.

Заявления о признании недействующими полностью или частично ненормативных актов, адресованных конкретным лицам или группе лиц, по мотивам противоречия их закону и нарушения прав и охраняемых законом интересов организации и граждан-предпринимателей в соответствии со ст. 10 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и ст.52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24.06.2002г. № 95-ФЗ направляются прокурором в арбитражные суды.

Решение суда, вынесенное по заявлению прокурора о признании правового акта недействующим, может быть опротестовано прокурором в кассационном порядке за исключением специально предусмотренных законами случаев.

Внесение представлений об устранении нарушений закона.

Представление является наиболее часто применяемым средством реагирования прокурора на нарушения закона. Оно в соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые правомочны, устранить допущенные нарушения закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Представление вносится на основе обстоятельно проведенной прокурорской проверки или нескольких проверок, глубокого анализа выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств.

В описательной части представления обычно перечисляются выявленные прокурором и специалистами нарушения закона, обстоятельства, способствующие этим нарушениям, называются должностные и иные лица, виновные в их совершении или потворствующие этому. Представление является универсальным актом прокурорского реагирования, позволяющим ставить самые различные вопросы, по преимуществу правового характера, направленные как на устранение и предупреждение нарушений законов и способствующих им обстоятельств, так и на привлечение к ответственности виновных лиц. Особое внимание при подготовке представлений обращается на их юридическую обоснованность, достоверность, грамотность, краткое, но исчерпывающее изложение всех обстоятельств. Все данные, приводимые в представлениях, должны быть тщательно проверенными.

В случаях, если нарушения закона совершены впервые и не возникает необходимости привлечения руководителя органа к ответственности и его администрация в состоянии устранить выявленные нарушения, то представление целесообразно внести в адрес руководителя этого органа. Если же на подобные нарушения прокурор уже реагировал или они представляют повышенную общественную опасность, либо необходимо обратить внимание вышестоящего должностного лица на выявленные нарушения в подведомственном органе, то представление следует внести в адрес вышестоящего органа.

В течение месяца со дня внесения представление должно быть рассмотрено органом (должностным лицом), которому оно адресовано, с принятием конкретных мер по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О принятых мерах сообщается в письменной форме прокурору. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания. Прокурор может выступить на этом заседании в обоснование внесенного представления.

На основе анализа практики исполнения законов и в особенности допускаемых нарушений законов и обстоятельств, им способствующих, прокуроры вносят обобщенные представления в органы представительной и исполнительной власти, а также в вышестоящие органы. В этих представлениях обычно прокурором предлагаются меры, направленные на предупреждение нарушений законов в регионах либо на подведомственных предприятиях. В них может ставиться также вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законов.

Вынесение прокурором постановлений.

В тех случаях, когда возникает необходимость привлечения виновных лиц за нарушения законов к административной ответственности, и этот вопрос не был поставлен в представлении или в другом акте реагирования, прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Такое постановление может выноситься как в отношении должностных лиц, так и граждан.

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ непосредственно и только прокурором возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями:

нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1); нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов (ст. 5.5);отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7);нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах условий проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума (ст. 5.8); незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме (ст. 5.22); изготовление неучтенных тиражей бюллетеней для голосования либо сокрытие остатков бюллетеней (ст. 5.23); нарушение установленного законом порядка подсчета голосов (ст. 5.24); принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке (ст. 5.40); нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта (ст. 7.24); незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию (ст. 12.35); воспрепятствование законной деятельности по управлению и эксплуатации транспортных средств (ст. 12.36); нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11); разглашение информации с ограниченным доступом (ст. 13.14); несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц (ч. 1 ст. 14.25); незаконный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц, лицам, заинтересованным в получении такой информации (ч. 2 ст. 14.25); неисполнение банком поручения государственного внебюджетного фонда (ст. 15.10); воспрепятствование доступу членов международной инспекционной группы, осуществляющей свою деятельность в соответствии с международным договором Российской Федерации, на объект, подлежащий международному контролю (ч. 3 ст. 19.4); нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов (ст. 19.9); самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора (ст. 20.26).

При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации[[21]](#footnote-21).

Постановление содержит следующие реквизиты, наименование «постановление», дату и место его вынесения; должность и фамилию прокурора; описание обстоятельств нарушения со ссылкой на закон, который нарушен; указание конкретного лица или лиц, которыми нарушен закон; предложение прокурора о наложении административного взыскания со ссылкой на ст. 25 Закона «О прокуратуре»; наименование органа, куда направляется постановление для исполнения; разъяснение о праве обжалования постановления вышестоящему прокурору; указание на сроки рассмотрения постановления и сообщение о его рассмотрении прокурору; должность, классный чин, фамилию прокурора и его подпись. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении рассматривается в сроки, установленные КоАП РФ для конкретных составов административных правонарушений.

Принятие прокурором мер к возмещению материального ущерба (вреда), причиненного правонарушениями. В этих целях прокуроры нередко в представлениях об устранении нарушений закона ставят вопрос о привлечении к материальной ответственности работников, виновными действиями которых причинен ущерб государственным и муниципальным предприятиям. Установив, что руководители государственных органов не принимают меры к возмещению материального ущерба, прокурор остро реагирует на это, вплоть до постановки вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности соответствующих должностных лиц, не выполняющих требований закона.

Прокуроры вправе предъявить иски в суды и арбитражные суды в пользу как юридических, так и физических лиц, понесших материальный ущерб в результате совершенных правонарушений. Направляемые прокурорами в судебные органы иски должны быть мотивированными, содержать ссылки на нормы материального и процессуального права и доказательства, подтверждающие заявленные требования. Форма и содержание этих документов должны соответствовать требованиям, предусмотренным гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным кодексами.

Объявление предостережений о недопустимости нарушения закона. Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» восстановлено право прокуроров объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона, которыми они ранее обладали в соответствии с Законом о прокуратуре СССР (п. 7 ст. 23)[[22]](#footnote-22). В связи с этим можно говорить о серьезном пополнении арсенала правовых средств прокурора, направленных на предупреждение правонарушений в том числе и преступлений.

Согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях в целях их предупреждения объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. Таким образом, законодатель совершенно определенно высказался в том, что:

во-первых, правом объявления предостережения обладают только прокурор или его заместитель прокуратуре всех звеньев;

во-вторых, предостережение объявляется только должностным лицам;

в-третьих, оно объявляется лишь при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях;

в-четвертых, предостережение объявляется только в письменной форме;

в-пятых, предостережение применяется в целях предупреждения правонарушений. Иными словами, положения ст. 25.1 Закона о прокуратуре не подлежат расширительному толкованию.

Сущность предостережения заключается в предъявлении прокурором соответствующему должностному лицу, готовящемуся совершить противоправное деяние или совершающему его, требования о прекращении противоправных действий, или отказе от их совершения и разъяснении ему возможных для него последствий, если эти действия не будут прекращены (привлечение к дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности, отстранение от должности).

Основная цель применения предостережения о недопустимости нарушения закона как раз и состоит в пресечении (прекращении) и предупреждении противоправного антиобщественного поведения, недопущение более опасных правонарушений, в том числе и преступлений. Это средство не заменяет, а дополняет другие средства реагирования. Наряду с объявлением предостережений прокуроры могут использовать внесение протестов и представлений. Предостережение в сочетании с другими правовыми средствами повышает результативность реагирования, в большей мере способствует предупреждению правонарушений.

Применяя предостережение и, тем самым, непосредственно обращаясь к правонарушителям, прокурор располагает большими возможностями для проведения индивидуальной профилактической работы. При этом он обязательно разъясняет должностному лицу требования соответствующих правовых норм, нарушенных этим лицом, подчеркивает необходимость недопущения подобных нарушений в будущем и напоминает о возможных последствиях, если противоправные действия не будут прекращены. Поэтому предостережение правомерно рассматривать и как одно из правовых средств разъяснения конкретных требований соответствующих законов должностным лицам, нарушенных ими, повышения их правовых знаний.

Предостережение о недопустимости нарушения закона следует оформлять на стандартном бланке. Оно должно применяться лишь на основании тщательно проверенных фактов, исключающих предположения и неясности. При этом от должностных лиц, нарушивших закон или пытающихся это сделать, обязательно должны истребоваться объяснения. Собираются также другие доказательства их виновности (объяснения других лиц, справки, жалобы, заявления)[[23]](#footnote-23).

Продолжение противоправной деятельности либо совершение нового правонарушения после применения к должностному лицу предостережения должно влечь за собой более строгие меры прокурорского реагирования. Совершение лицом административного проступка или преступления после применения к нему предостережения следует рассматривать как обстоятельства отягчающие наказание. Ведь должностное лицо, игнорируя требования прокурора как официального представителя федерального надзорного органа, продолжило совершение противоправных действий. Поэтому необходимо внести в действующее законодательство изменения, об усилении ответственности лиц за неисполнение требований указанных в предостережении.

**Заключение**

Данная работа посвящена прокурорскому надзору за исполнением административного законодательства. При написании работы выявились некоторые недостатки и пробелы, которые не урегулированы нормативно-правовыми актами РФ, в связи, с чем возникла необходимость предложить внести следующие изменения в действующее законодательство.

Что касаемо, пределов прокурорского надзора, на мой взгляд, необходимо, прежде всего, расширить их за счет нормативных правовых указов Президента РФ и нормативных правовых постановлений Правительства, которые зачастую являются единственными источниками правового регулирования. Поэтому, название главы I, раздела III Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо, на мой взгляд, изменить следующим образом: слово «законов», необходимо заменить на «законодательства», что позволит, на мой взгляд, прекратить споры, по поводу возможности расширения пределов Прокурорского надзора.

Говоря о применении прокурорами предостережений о недопустимости нарушений законодательства, следует сказать, что зачастую они не исполняются и кроме привлечения лиц, которым направлены предостережения, к административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора больше ничего сделать нельзя.

**Список использованной литературы**

Указание Генеральной прокуратуры РФ от 9.07.1999г. №39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», система Гарант.

Ведомости СССР. 1979год, № 49. Ст. 843.

Настольная книга прокурора, под ред. С.И.Герасимова, М.2002 год.

Ст.6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» №2202-I, от 17.01.1992 год, ред. от 25.12.2008 года система Гарант.

ч.1.ст.21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» №2202-I, от 17.01.1992 год, ред. от 25.12.2008 года система Гарант.

Настольная книга прокурора, под ред. С.И.Герасимова, М.2002год, С 34-35.

Сухарев А.Я. «Российский прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М.,2009 год.

Настольная книга прокурора, под редакцией С.И.Герасимова, М., 2002 год.

Законность, Журнал 2004 год, №11, с. 8.

Винокуров Ю.Е. «Прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М.2008 год.

Законность, Журнал 2006 год, №12, с. 10.

Законность, Журнал 2006год, №12, с. 9.

А.Н.Борисов «Административные правонарушения», система Гарант, 2008 год.

Карпец И.И. Правовая наука и борьба с преступностью. М., 1967год, с. 44.

Макушенко Л.П. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в административной деятельности ОВД// Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. с. 59.

1. Макушенко Л.П. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в административной деятельности органов внутренних дел // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С.59. [↑](#footnote-ref-1)
2. Карпец И.И. Правовая наука и борьба с преступностью. М., 1967. С.44. [↑](#footnote-ref-2)
3. Пленум Верховного Суда Российской Федерации Постановление от 24.03.2005 года «О некоторых вопросах, возникающих у Судов при применении Кодекса об Административных правонарушениях РФ» (в ред. Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 25.05.2006 N 12, от 11.11.2008 N 23)

   Применению подлежат только те законы субъектов Российской Федерации, которые приняты с учетом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации. В частности, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. В качестве мер административного наказания могут быть предусмотрены предупреждение и административный штраф в размере, установленном абзацем первым части 3 статьи 3.5 КоАП РФ. [↑](#footnote-ref-3)
4. А.Н.Борисов «Административные правонарушения», система Гарант, 2008. [↑](#footnote-ref-4)
5. Сухарев А.Я. «Российский прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М. 2009. [↑](#footnote-ref-5)
6. Винокуров Ю.Е. «Прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М.2008 год. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. [↑](#footnote-ref-7)
8. Законность, Журнал, 2006, №12, с.9 [↑](#footnote-ref-8)
9. Настольная книга прокурора, под ред. С.И.Герасимова, М.2002. С 34-35. [↑](#footnote-ref-9)
10. Законность, Журнал, 2006 №12 с.9 [↑](#footnote-ref-10)
11. Винокуров Ю.Е. «Прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М.2008. [↑](#footnote-ref-11)
12. Винокуров Ю.Е. «Прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М.2008 [↑](#footnote-ref-12)
13. Винокуров Ю.Е. «Прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М.2008. [↑](#footnote-ref-13)
14. Законность, Журнал, 2006, №12, с.10 [↑](#footnote-ref-14)
15. Законность, Журнал, 2004, №11, с.8 [↑](#footnote-ref-15)
16. Настольная книга прокурора, под ред. С.И.Герасимова, М.2002. С [↑](#footnote-ref-16)
17. Сухарев А.Я. «Российский прокурорский надзор», Учебник для ВУЗов, М. 2009 [↑](#footnote-ref-17)
18. Настольная книга прокурора, под ред. С.И.Герасимова, М.2002. С 34-35. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ст.6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» №2202-I, от 17.01.1992, ред. от 25.12.2008 года система Гарант. [↑](#footnote-ref-19)
20. ч.1.ст.21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» №2202-I, от 17.01.1992, ред. от 25.12.2008 года система Гарант. [↑](#footnote-ref-20)
21. Герасимов [↑](#footnote-ref-21)
22. Ведомости СССР. 1979. № 49. Ст. 843. [↑](#footnote-ref-22)
23. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 9.07.1999г. №39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», система Гарант [↑](#footnote-ref-23)