

*На правах рукописи*

**ГУЛЯГИН**

**Александр Юрьевич**



**ОСОБЕННОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Специальность 12.00.11 – Судебная власть, прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная деятельность

***АВТОРЕФЕРАТ***

*диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук*

13 АПР 2016

Москва — 2016



006648052

Работа выполнена на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский университет дружбы народов (РУДН)».

**Научный консультант:**

**Гребенников Валерий Васильевич**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности РУДН

**Официальные оппоненты:**

**Соловьев Андрей Александрович**

доктор юридических наук, профессор, заместитель председателя Арбитражного суда Московской области

**Смирнов Александр Фёдорович**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой организации правоохранительной деятельности института прокуратуры МГЮА им. О.Е.Кутафина

**Кашепов Владимир Петрович**

доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судостройства ФГНИУ «Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ»

**Ведущая организация:**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Защита диссертации состоится 11 мая 2016 года, в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российского университета дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российского университета дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «\_\_\_» февраля 2016 г

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2016 года.

Ученый секретарь

Диссертационного совета Д212.203.29

Кандидат юридических наук, доцент



А.Р. Батяева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В последние годы в Российской Федерации проводится реформирование многих сфер государственной и общественной жизни, в том числе, исполнительной власти (государственного управления). В этих целях Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» были определены приоритетные направления реформирования в сфере исполнительной власти, сущность которых сводится к следующему: ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; исключить дублирование функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; разделить функции регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Государство обязывает все свои органы, учреждения уважать и соблюдать законные права и свободы граждан. Все органы законодательной, исполнительной и судебной власти должны принимать меры для поддержания законности и правопорядка в государстве. Строго соблюдая законы, обеспечивая реализацию своих прав гражданами, отстаивая законные государственные интересы, государственные органы тем самым косвенно участвуют в правоохранительной деятельности, иными словами, они способствуют охране права от нарушений. Для постоянной охраны права от нарушений, для выявления, пресечения и предупреждения правонарушений, применения различных санкций к правонарушителям государство создает специальные органы, для которых правоохранительная деятельность является главной. Эти органы уполномочиваются особыми законами осуществлять правоохранительную деятельность в установленной законом форме. Следовательно, можно говорить о правоохранительной деятельности в широком и узком смыслах. В широком смысле - это деятельность всех государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной власти), которые, обладая властными полномочиями, обеспечивают законность и правопорядок, реализацию и соблюдение прав и свобод граждан,. В узком смысле - это деятельность специально уполномоченных органов государственной власти (правоохранительных органов) по охране прав и свобод от нарушений, которая осуществляется в установленной законом форме, в соответствии с законной компетенцией того или иного органа.

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

Данное направление деятельности государства следует оценивать не только с точки зрения противодействия преступности, но в целом и охраны иных правоотношений, прямо

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

Вместе с тем деятельность органов административной юрисдикции далеко не везде отвечает предъявляемым требованиям. Статистика свидетельствует, что ежегодно выявляется значительное количество административных правонарушений, нарушений в деяниях государственных и муниципальных служащих, случаев несоответствия федеральному законодательству принимаемых нормативных правовых актов и т. д. Анализ состояния законности в сфере административной юрисдикции говорит о значительности правонарушений в ней, что подчеркивает важность и актуальность темы. Так, в 2008 г. было выявлено 70 952,7 тыс. административных правонарушений, в 2009 г. — 73 226,5 тыс., в 2010 г. — 69 120,1 тыс., в 2011 г. — 64 965,5 тыс., в 2012 г. — 67 273,7 тыс., в 2013 г. -73 701,8 тыс.<sup>1</sup>, в 2014 г. — 76 577,6 тыс.<sup>2</sup>.

Это свидетельствует об относительной устойчивости административной правонарушаемости в Российской Федерации. При этом структура административных правонарушений достаточно разнообразна. Нарушаются права и свободы человека и гражданина, общественная нравственность, право человека на санитарное благополучие, а также экологические, экономические и многие другие права человека, общества и государства.

В системе государственного управления, включая и сферу административной юрисдикции, уровень законности наиболее четко определяется через оценку законности деятельности должностных лиц. Если последние допускают нарушения закона, то это существенно влияет на состояние законности в целом в сфере административной юрисдикции. В 2011 г. в суды Российской Федерации поступила 135 621 жалоба на действия государственных и муниципальных служащих, в том числе осуществляющих свою деятельность в сфере административной юрисдикции, из которых 62 993 признаны обоснованными, а действия должностных лиц незаконными. В свою очередь, в 2012 г. таких жалоб поступило 117 515, удовлетворено было 39 156, а в 2013 г. — 122 050, обоснованными признаны 44 184<sup>3</sup>, в 2014 поступило 116 905 жалоб, удовлетворено — 35 465<sup>4</sup>.

По информации Судебного департамента при Верховном Суде Российской

---

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

2 Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информационно-аналитическая записка/под общ. ред. ректора Академии ГП РФ Капинус О.С.-М.: Акад. Ген. Прокуратуры РФ, 2015, с. 32

<sup>3</sup> Судебная статистика на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2013/f\\_2-gragdanskoe\\_pr-vo\\_po\\_1\\_instantsii\\_za\\_2013.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2013/f_2-gragdanskoe_pr-vo_po_1_instantsii_za_2013.xls)

<sup>4</sup> Судебная статистика на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2014/f\\_N\\_2\\_2014.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2014/f_N_2_2014.xls)

Федерации, в 2011 г. в суды поступило 5103 заявления о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов, признаны противоречащими законам 2458<sup>5</sup>. В 2012 г. поступило 3742 заявления, удовлетворено — 2461. В 2013 г. поступило 3453 заявления, признаны обоснованными 1648<sup>6</sup>, в 2014 поступило 3244, обосновано - 1410<sup>7</sup>. Кроме того, актуализируют поставленный вопрос и данные органов прокуратуры РФ по осуществлению надзора за законностью нормативных правовых актов, в том числе имеющих отношение к сфере административной юрисдикции. В 2007 г. по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования в соответствие с федеральным законодательством в стране приведено 115 914 муниципальных и 2466 региональных нормативных актов, в 2008 г. прокурорами выявлено в ходе проверок 407 270 незаконных правовых актов, в 2009 г. их выявлено уже 433 877, а в 2010 г. — 395 686. В 2011 г. признаны незаконными 408 162 нормативных правовых акта, в 2012 в. — 426 605, а в 2013 г. — 408 515<sup>8</sup>, в 2014 – 415 918<sup>9</sup>.

Приведенные данные свидетельствуют о значительной правонарушаемости в сфере административной юрисдикции и актуализируют вопрос о необходимости системного исследования состояния, структуры и тенденций развития как самих правоохранительных органов, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере, так и состояния законности в их деятельности, степень влияния правоохранительных органов административной юрисдикции на процесс укрепления законности в стране. Следует учитывать, что указанные административные правонарушения, нарушения требований закона в деятельности должностных лиц органов административной юрисдикции, а также несовершенство нормативных правовых актов можно рассматривать как фактор предпосылки преступного поведения, предупреждение которого является важным направлением профилактики преступности. В связи с этим представляется необходимым сформировать эффективную систему государственного правоохранительного воздействия на вышеуказанные правоотношения.

При этом важным условием является наличие четкой и понятной регламентации правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, поскольку на сегодняшний день количество нормативных установлений, регулирующих рассматриваемую сферу, настолько велико, что этот объем становится неудобоприменяемым и требующим дополнительной систематизации. С учетом вышеизложенного необходимость комплексного исследования порядка осуществления правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции представляется актуальной как в практическом, так и в теоретическом плане.

**Степень научной разработанности проблемы.** Основы правоохранительной деятельности являлись предметом исследования многих ученых.

Авторы исследований рассматривали широкий круг вопросов, характеризующих разные стороны правоохранительной деятельности, вопросы характеристики сущности правоохранительных функций, полномочий реализующих их органов, правовой природы используемых при этом средств и процедур их деятельности. Однако предметом их

<sup>5</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2007–2012 гг. URL: <http://www.cdep.ru/>

<sup>6</sup> Судебная статистика на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2013/f\\_2-gragdanskoe\\_pr-vo\\_po\\_1\\_instantsii\\_za\\_2013.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2013/f_2-gragdanskoe_pr-vo_po_1_instantsii_za_2013.xls)

<sup>7</sup> Судебная статистика на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2014/f\\_N\\_2\\_2014.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2014/f_N_2_2014.xls)

<sup>8</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2009–2013 гг. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/>

<sup>9</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2014 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/602117/>

исследований не была правоохранительная деятельность органов административной юрисдикции.

Различные аспекты правового регулирования правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции исследовались в работах: А. Б. Агапова, Ю. С. Адушкина, С. Б. Аникина, В. П. Антоновой, А. М. Арбузкина, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, В. М. Безденежных, К. С. Бельского, М. М. Богуславского, С. Н. Бочарова, И. И. Веремеенко, И. А. Галагана, А. А. Демина, В. В. Денисенко, Е. В. Додина, А. С. Дугенца, А. Б. Зеленцова, И. И. Евтхихиева, Л. А. Калининной, И. Ш. Киялсханова, Л. В. Коваля, Б. П. Кондрашова, А. П. Коренева, М. В. Костенникова, Г. А. Кузьмичевой, Б. М. Лазарева, С. П. Ломтева, Е. Г. Лукьяновой, А. Е. Лунева, И. В. Максимова, М. Я. Масленикова, А. А. Михайлова, Н. П. Мышляева, Е. С. Павловой, Г. И. Петрова, Л. Л. Попова, В. И. Радченко, В. П. Ревина, Э. Н. Ренова, Б. В. Россинского, А. А. Рубанова, Н. Г. Салищевой, В. Е. Севрюгина, Ю. П. Соловья, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, Л. В. Тихомировой, С. Д. Хазанова, Н. Ю. Хаманевой, М. А. Шарикова, А. П. Шергина, В. В. Черникова, В. С. Чернявского, А. Ю. Якимова, В. Ф. Яковлева и других ученых и специалистов в области административно-юрисдикционной деятельности. Однако в их трудах правоохранительная деятельность органов административной юрисдикции исследуется не комплексно и без охвата всех ее сторон и правоотношений.

Отдельным вопросам, связанным с правоохранительной деятельностью в сфере административной юрисдикции, посвящены диссертационные исследования: А. А. Петрухина «Судебно-административная юрисдикция», 2005 г.; М. О. Ксенофонтова «Административная юрисдикция в налоговой сфере», 2005 г.; О. А. Лакаева «Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации» 2008 г. и других; на соискание ученой степени доктора юридических наук — А. Ю. Якимова «Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации», 1996 г.; К. И. Амирбекова «Правообеспечительная юридическая деятельность: проблемы теории и практики», 2005 г.; С. Л. Дегтярева «Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве», 2008 г.; В. В. Головки «Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения», 2009 г.; Е. В. Хахалевой «Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц», 2011 г.; О. В. Гречкиной «Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование», 2011 г.

В указанных и других работах рассмотрены вопросы правового положения субъекта административной юрисдикции, места суда в системе субъектов административной юрисдикции, правового режима издания нормативных административных актов и особенностей судебного нормоконтроля, системы административной юрисдикции таможенных органов России, основ административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, правового регулирования административной юрисдикции в налоговой сфере и осуществления административной юрисдикции налоговыми органами Российской Федерации, организации деятельности коллегиальных органов административной юрисдикции в субъектах Российской Федерации, особенностей правообеспечительной юридической деятельности органов административной юрисдикции исполнительной власти, прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, механизмов реализации общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в деятельности органов административной юрисдикции.

Вместе с тем данные вопросы были рассмотрены, как правило, по отдельности, целостной характеристики закономерностей формирования органов административной юрисдикции, их статуса в системе правоохранительных органов, прямых и обратных

связей с органами уголовной юрисдикции, анализа факторов, детерминирующих тенденции их развития, и других сторон этой комплексной проблемы на системной основе в обозначенных темой исследования аспектах не проводилось. Это обстоятельство сдерживает процесс исследования названной проблемы в целях выработки современной концепции правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции, использования ее положений для обоснования и развития единой правоохранительной системы. Предполагается посредством данного диссертационного исследования восполнить этот существенный пробел в теории правоохранительной и прокурорской деятельности.

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

**Предметом исследования** в свою очередь являются функциональные особенности правоохранительной деятельности уполномоченных правоохранительных органов, а также процессуальная деятельность прокуратуры в сфере административной юрисдикции.

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

Цель исследования предопределила постановку и решение следующих задач:

- определить содержание понятий «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы»;
- дать правовую характеристику содержания понятия «правоохранительный орган административной юрисдикции» и его статуса в системе правоохранительных механизмов государства;
- проанализировать структуру и содержание правоохранительной деятельности государственных органов в сфере административной юрисдикции;
- исследовать правовые основы классификации государственных органов как органов правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;
- рассмотреть правовые и организационные основания системного характера правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;
- определить правовые и организационные основы, закономерности и тенденции формирования системы правоохранительных органов России в сфере административной юрисдикции, выявить специфику организационной структуры правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;
- проанализировать основания и особенности развития правового регулирования правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции;
- дать статусную характеристику органов прокуратуры в сфере деятельности органов административной юрисдикции;
- проанализировать условия и тенденции правового воздействия на правоохранительные органы административной юрисдикции, надзорной и иной координирующей деятельности прокуратуры по обеспечению законности;
- внести предложения по изменению и дополнению действующего законодательства Российской Федерации о прокуратуре.

**Теоретической основой исследования** послужили концепции, подходы и идеи, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области уголовного, административного, гражданского и иных отраслей права, материалы практической деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции,

материалы прокурорско-надзорной практики, а также теоретические и практические разработки, связанные с проблемами деятельности правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции.

**Методологическая основа работы.** При проведении диссертационного исследования были использованы свойственные науке принципы, методы и приемы. Основными методологическими принципами исследования явились объективность и всесторонность. Выявленные актуальные вопросы и проблемы теоретического и практического характера исследовались как в плоскости объективной реальности, так и с учетом субъективных взглядов отечественных ученых и собственных позиций диссертанта.

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

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

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

**Эмпирической основой** исследования служит значительное количество статистических данных за 2004–2014 гг. и первое полугодие 2015 г., включающих в себя количественные и качественные показатели работы правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, органов государственной власти и органов местного самоуправления по рассматриваемому направлению деятельности, а также деятельность судов и прокуратуры по контролю и надзору за соблюдением законности в сфере административной юрисдикции. В диссертации использованы судебные акты, акты правоохранительных органов административной юрисдикции, правовые акты методического характера, обзоры и обобщения правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции, органов контроля и надзора за ними.

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

юрисдикции по вопросам, относящимся к предмету данного исследования, по специально разработанной программе. В результате этого эмпирическая база диссертационного исследования представлена результатами анкетирования 1330 сотрудников различных органов более 30 регионов страны, из которых 784 работника прокуратуры; 546 сотрудников контрольных органов.

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

**Научная новизна** исследования заключается в выявлении и системном обобщении закономерностей и тенденций реформирования системы правоохраны в Российской Федерации. С позиций современного научного правового опыта и реальной практики правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции в диссертации обосновывается диктуемое принципом правового государства видение институтов правоохранительной, контрольной и надзорной деятельности, адекватное современному этапу развития отечественной государственности. В связи с этим предлагается обусловленная конститутивными принципами государственного строительства России теоретическая концепция организации системы государственных органов по реализации правоохранительной функции государства; сконструирована трактовка правоохранительной деятельности как доктринальной основы деятельности соответствующих органов; осуществлена разработка оснований, тенденций и закономерностей дифференциации правоохранительной деятельности по актуализирующимся сферам правовых отношений, их взаимосвязи и взаимной обусловленности; разработаны конкретные предложения по повышению эффективности функционирования системы и оптимизации деятельности субъектов административной юрисдикции путем ее регламентации, а также через создание эффективной системы контроля и надзора.

В данном контексте автором, на основе полученных в ходе исследования результатов сформулированы и теоретически обоснованы предложения, направленные на совершенствование организационной структуры правоохранительных органов и законодательства, регламентирующего их деятельность по обеспечению исполнения законодательства, повышению роли прокуратуры в этом процессе. Разработаны взаимосвязанные и взаимообусловленные подходы к выявлению содержательной характеристики значимых для предлагаемой концепции правоохранительной деятельности явлений и их понятий. Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в положениях, выносимых на защиту, содержащих все элементы предлагаемой диссертантом концепции правоохранительной деятельности.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

**1.** Формирование системы правоохраны – конституционно обусловленный процесс. Ключевое значение в авторской концепции правоохранительной деятельности имеет понимание ее содержания как системного единства уполномоченных органов, конституционно-правовых оснований их деятельности, объектов воздействия, возникающих в данном процессе правоотношений в различных сферах публичной жизни и пр. С учетом этого под правоохранительной деятельностью следует понимать основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в отношениях подчинения, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере и привлечение к ответственности виновных лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. При этом критерием отделения правоохранительной от иной правовой деятельности

государства является её властная юридическая природа, обусловленная невозможностью человека и гражданина, а также различных организаций только самостоятельными действиями, без обращения к другим юрисдикционным органам (например к суду) повлиять на результат восстановления своих прав. Следовательно, в таких условиях властное вмешательство уполномоченного несудебного государственного органа неизбежно, и только это властное вмешательство обеспечивает восстановление законных прав физических и юридических лиц. Правоохранительная деятельность государства, ее направления и формы реализации самым непосредственным образом оказывают влияние на формирование режима законности и правопорядка. Эти явления, находясь в системной взаимосвязи, взаимозависимы, дополняют, развивают и корректируют друг друга.

2. Частью формулируемой диссертантом концепции является понимание административной юрисдикции как сегмента правоохранительной деятельности. В рамках обосновываемой концепции правоохраны административная юрисдикция толкуется как юридическая деятельность, осуществляемая уполномоченными несудебными публично-властными органами по применению принудительных мер воздействия в отношении не состоящих в их подчинении субъектов права, в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и исследования общественно вредных деяний, привлечения к административной и иной ответственности лиц, совершивших эти деяния, с учетом того, что часто в этих случаях приходится обращаться в суд.

3. Два предложенных подхода синтезируются автором в интерпретации категории "правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции" которую предлагается определять как основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в подчинении, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере, а также на привлечение к административной и инициирование привлечения (выявление признаков преступления) к уголовной ответственности лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. Правоохранительная сущность деятельности этих органов в сфере административной юрисдикции заключается в выявлении и определении в правонарушении в рамках административно-юрисдикционных процедур признаков преступления, обуславливающих начало процедур в сфере уголовно-юрисдикционного производства.

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

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

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

во-вторых, органы, осуществляющие правоохранительную деятельность в сфере административной юрисдикции, наделенные контрольными и надзорными полномочиями

в данной сфере и определяющие параметры выхода процедур из сферы административной юрисдикции и перехода в сферу уголовной, тем самым инициирующие производство в сфере уголовной юрисдикции по правонарушениям, относящимся к предмету своей деятельности (например, органы ФНС, ФАС и т. п.);

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

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

6. По мнению автора, в состав Административно-процессуального кодекса Российской Федерации должны войти нормы, регулирующие административные процедуры. Объективную потребность ускоренной кодификации административно-процессуального законодательства обуславливает наличие в системе административной юрисдикции множества источников правовой регламентации административных процедур, которые обладают, во-первых, единой правовой формой, выражающей, по существу, единую систему административно-юрисдикционного процесса, состоящего из регламентации порядка возбуждения административного производства, сбора материалов о факте правонарушения и доказывания, оценки достаточности и реализации собранных материалов, принятия решения, досудебного порядка принятия мер воздействия к правонарушителям, обжалования принятых решений и проведенных действий; во-вторых, иерархичностью принимаемых в административно-юрисдикционном процессе юридических актов; в-третьих, единым, по существу, предметом непосредственного регулирования каждым из этих источников.

7. С учетом особой роли прокуратуры в системе государственных правоохранительных органов, диссертант формулирует и обосновывает ряд новых положений, развивающих статус и функциональное предназначение органов прокуратуры в реализации государственных задач в сфере административной юрисдикции:

7.1. На основании анализа характеристик прокурорской деятельности в области административно-правовой юрисдикции, в целом совпадающих с основными характеристиками юридического процесса, а также учитывая, что в ее основе лежит защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, прокурорский надзор своему существу включает в себя прокурорско-надзорный процесс и совокупность всех функциональных элементов деятельности Прокуратуры в рамках издания актов прокурорского надзора. Данный процесс имеет свою предметную универсальность и носит наднадзорный (надконтрольный) характер, что отличает его от юридического процесса, осуществляемого иными судебными и несудебными органами административной юрисдикции.

7.2. Статусная характеристика органов прокуратуры в системе правоохранительной деятельности административной юрисдикции характеризуется ее надзорными функциями, в том числе в сфере правоохранительного контроля, а также исключительными полномочиями по инициированию производства о наиболее значимых административных правонарушениях, полномочиями по участию в административном процессе, инициированном органами административной юрисдикции. Индивидуализация статуса

прокуратуры в системе административно-правовой юрисдикции опосредуется следующими особенностями:

*во-первых*, наличием государственных и муниципальных структур, действующих в конкретных сферах административных правоотношений (т. е. контролирующих органов), что обосновывает необходимость надзирать за соблюдением этими структурами требований Конституции РФ и законов, поскольку указанные структуры подчас сами допускают нарушения законов, в связи с чем требуется внешнее инициативное вмешательство независимого и централизованного государственного органа,

*во-вторых*, характером надзорных и иных полномочий прокуроров, позволяющих им самостоятельно воздействовать на любую сферу правоотношений, а также на всех субъектов правоприменения, в том числе и на государственные органы административной юрисдикции. Это объективно придает прокурорскому надзору характер высшего государственного надзора в иерархии правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, а также свидетельствует о его полифункциональности.

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

9. Концептуальное понимание элементов сферы административно-правовой юрисдикции, характеризующее предлагаемую автором концепцию правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, включает в себя:

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

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

10. Разработанная и предложенная автором концепция правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции предполагает одним из своих важнейших элементов эффективность такой деятельности. В этой связи, автор обосновывает вывод о необходимости выработки эффективного механизма взаимодействия указанных органов при осуществлении ими правоохранительной деятельности, компонентами которого является:

а) создание единого информационного пространства (формирование электронного правительства, системы электронного документооборота, представляющего собой особый комплекс организационно-технических средств взаимодействия, что могло бы обеспечить

эффективность осуществления государственного контроля, в том числе, за государственными финансовыми средствами, за счет интеграции информационных ресурсов контролирующих органов и комплексного ретроспективного анализа информации обо всех возможных показателях и факторах, а также автоматизированного выявления отклонений и нарушений;

б) создание единой правоохранительной информационной системы, которая содержала бы консолидированную информационную базу, оперирующую следующей информацией относительно действий каждого контрольного органа федерального и регионального уровня:

- стратегические цели и задачи, возложенные на контрольный орган;
- показатели и оценки эффективности деятельности, как контролирующего органа, так и контролируемых объектов;
- первичные данные о ходе проведения контрольных мероприятий;
- централизованный банк данных о выявленных нарушениях;

в) внедрение в правоохранительную информационную систему информационно-аналитического компонента, выполняющего, в частности, функции по сбору и систематизации информации из разнородных источников, поиску интересующих данных в накопленной информации, наглядному представлению и анализу данных (диаграммы, схемы, таблицы), формированию отчетности, приведение к общему виду данных, поступающих из внешних источников.

**10.1.** Законодательное закрепление данного положения потребует внесения соответствующих дополнений и изменений в нормативные правовые акты (федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства и др.), устанавливающие права и обязанности правоохранительных органов административной юрисдикции по ведению и своевременному обновлению единой правоохранительной информационной системы. Координация деятельности по созданию и управлению единой автоматизированной системы государственного контроля может осуществляться с позиций органов прокуратуры Российской Федерации, которая обеспечивала бы в таком случае согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов в рассматриваемой сфере.

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

В процессе исследования диссертант предлагает новую концепцию структуры и содержания правоохранительной деятельности, ее осуществления в сфере административной юрисдикции и тесной взаимосвязи с органами уголовной юрисдикции в современных условиях, которая включает в себя:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Результаты проведенного исследования могут быть использованы при совершенствовании действующего отечественного законодательства, а также ведомственных нормативных правовых актов. Основные положения диссертационного исследования представляют достаточный интерес в практической деятельности субъектов административной юрисдикции, а также могут способствовать повышению уровня правосознания должностных лиц в процессе исполнения ими своих полномочий, квалификации судей и работников правоохранительных органов, использоваться в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические и методологические положения и выводы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях отделов проблем организации прокурорской деятельности, проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений, проблем прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте, проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и использовались в

деятельности этих отделов; докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях» (Хабаровск: Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права, 2005); «Актуальные проблемы юридической науки, профессиональной подготовки и правоприменения» (Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2007); «Правовые проблемы научного прогресса» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009); «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва: Российская академия юридических наук, 2009); «Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства» (Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2009); «Наследие юридической науки и современность» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010); «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва: Российская академия юридических наук, 2010); «Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом» (Москва: Российский университет дружбы народов, 2011); «Идея правового государства в России: история и современность» (Санкт-Петербург: Законодательное Собрание СПб., 2011); «Государство в меняющемся мире» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011); «Юридическая наука как основа правового инновационного развития России» (Москва: Российская академия наук, 2012); «Уголовная и уголовно-исполнительная политика на современном этапе развития общества и государства: отечественный и зарубежный опыт» (Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2013); «Права человека и подготовка специалистов для правоохранительных органов в контексте реализации уголовной и уголовно-исполнительной политики государства: отечественный и зарубежный опыт» (Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2013) и многих других научно-представительских мероприятиях; нашли отражение в опубликованных работах автора; внедрены в практическую деятельность Общественной палаты Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы России, прокуратуры Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Брянской области, Свердловской области и других субъектов Российской Федерации, а также учебный процесс Владимирского государственного университета имени А. Г. и Н. Г. Столетовых, Владимирского юридического института ФСИН России, Вологодского института права и экономики ФСИН России и других учебных учреждений.

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

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Диссертационная работа состоит из введения, четырех глав, объединяющих 15 параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Во *введении* обосновывается актуальность темы настоящего диссертационного исследования. Определены: предмет, цель, задачи диссертационного исследования. Обоснована научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе.

*Первая глава диссертации* «Теоретические основы правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции» состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе* первой главы («Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы: правовая природа, понятие и основные признаки») делается вывод о том, что тезис о правовом характере деятельности государства в целом, независимо от сферы и предмета приложения, является основополагающим в определении

правоохранительной деятельности государства, поскольку предопределяет ее как характерную, неотъемлемую и, в то же время, всеобъемлющую системную деятельность государства по обеспечению такого его состояния, которое было бы желательным во всех проявлениях государственного регулирования — качественного состояния законности и правопорядка, способствующего реализации государственных гарантий охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, развитию гражданского общества.

Изучив полученные данные, мы можем заключить, что к признакам, характеризующим деятельность правоохранительных органов государства, относятся:

а) осуществление правоохранительной деятельности специально уполномоченными на то государственными органами;

б) правоохранительная деятельность направлена на системное предупреждение и пресечение правонарушений различного характера;

в) эта деятельность имеет главной своей целью охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану общественных интересов (интересов гражданского общества) и обеспечение правопорядка;

г) правоохранительная деятельность осуществляется в определенных действующим законодательством правовых процессуальных формах, что делает ее характер легитимным и законным;

д) основана на материально-правовой основе (в каждом случае правонарушение описано в том или ином законе, описана и санкция за его совершение (наказуемость), что характеризует властный принудительный характер правоохранительной деятельности);

е) каждый правоохранительный орган имеет определенную для него нормами права предметную сферу деятельности.

«Граница», с которой начинается правоохранительная деятельность государства, определяется установленной законом невозможностью человека и гражданина, а также различных организаций, субъектов гражданского общества (субъектов правоприменения) самостоятельными действиями восстановить и защитить свои права, а следовательно, вмешательство уполномоченного государственного органа, наделенного соответствующими полномочиями (государственной властью), должно быть объективно востребованным, неизбежным, своевременным и эффективным.

Существо правоохранительной деятельности заключается в следующих основополагающих признаках:

а) права и обязанности (полномочия) правоохранительного органа урегулированы нормами права;

б) каждый правоохранительный орган осуществляет свою деятельность путем проведения специфических властных действий, делегированных ему со стороны государства и контролируемых государством;

в) принудительный характер специфических действий правоохранительного органа (режим государственного принуждения, основанный на легитимности действующей власти и признаваемый другими субъектами права);

г) определенная процессуальная форма осуществления правоохранительных действий (четкий порядок, установленный законодательством);

д) предметный системный характер правоохранительной деятельности государственного правоохранительного органа.

Под правоохранительной деятельностью следует понимать основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные государственными полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в отношениях подчинения, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере и привлечение к

ответственности виновных лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. При этом критерием отделения правоохранительной деятельности от иной правовой деятельности государства является властная юридическая природа их деятельности (основанная на использовании легитимного и законодательно оформленного правового механизма принуждения), обусловленная невозможностью человека и гражданина, а также различных организаций самостоятельными действиями восстановить свои законные права и свободы, а следовательно, в таких условиях властное вмешательство уполномоченного несудебного государственного органа неизбежно.

Во *втором параграфе* первой главы («Правовая характеристика и правозащитный характер сферы административной юрисдикции») делается вывод о том, что юрисдикция в ее общем понимании является частью, элементом структуры правоохранительной деятельности. Юрисдикция в ее общем понимании является частью, элементом правоохранительной деятельности, характеризующейся тремя основными структурными элементами: во-первых, наличием правового спора (правонарушения различного характера), во-вторых, четко прописанной в действующем законодательстве процедурой его разрешения и, в-третьих, принятием решения по данному правовому спору уполномоченным государственным органом в результате процедурного рассмотрения, а также тремя иными сущностными характеристиками: во-первых, строго нормативно определенным процедурным характером, во-вторых, зачастую, очень условной границей между административным правонарушением и преступлением и, в-третьих, фактической взаимосвязью и взаимозависимостью преступности административной и иной правонарушаемости с точки зрения их социальной обусловленности (общность причин и условий и т. п.).

Административная юрисдикция — юридическая деятельность, осуществляемая уполномоченными несудебными публично-властными органами по применению принудительных мер воздействия в отношении не состоящих в подчинении субъектов права, в целях выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и исследования общественно вредных деяний в публично-правовой сфере, привлечения к административной ответственности лиц, совершивших эти деяния.

В диссертации сделан вывод о необходимости расширения характеристики и понимания административной юрисдикционной деятельности путем дополнения ее, помимо рассмотрения дел об административных правонарушениях, еще и контрольной и надзорной государственной деятельностью, поскольку эта деятельность также своими целями имеет обеспечение законности и правопорядка, обладает элементами власти, вмешивается в правонарушаемость и направлена на ее пресечение. Вывод о том, что контроль и надзор по своей правовой природе являются административными механизмами регулирования правоотношений, эти механизмы процессуализованы в основном посредством Административных регламентов, за исключением прокурорского надзора.

В *третьем параграфе* первой главы («Функции правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции в обеспечении законности») делается вывод о том, что законность как совокупный предмет правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции может рассматриваться в трех ипостасях: как принцип, как метод и как режим формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, основанный на точном исполнении законов и нормативных актов всеми государственными органами, общественными организациями, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами, осуществляемой и обеспечиваемой правомерными действиями всех государственных и общественных структур, индивидуальных и коллективных правоприменителей, с одной стороны, а с другой — деятельностью специально уполномоченных органов государственной власти, включая органы административной юрисдикции.

Автор подчеркивает как особенно важное для понимания законности в сфере административной юрисдикции: законность выражается в исполнении не только законов, но и изданных на их основе подзаконных актов, и даже актов применения норм права, ибо все они связаны единством выражения единой воли государства, стремящегося к установлению в обществе законности и правопорядка. Только при этом условии обеспечивается надлежащее правовое регулирование всех общественных отношений в их непрекращающемся развитии.

Авторское определение законности — это особый политико-правовой режим, выступающий в качестве объективного принципа организации и функционирования деятельности государственных органов административной юрисдикции и субъектов правоприменения, характеризующийся высоким уровнем соблюдения и исполнения требований государства, выраженных не только в законодательных, но и в подзаконных нормативных правовых актах, со свойственными для законности вообще высоким уровнем, динамикой и тенденциями развития правомерности поведения публично-властных субъектов правоприменения с использованием всеми институтами государства исключительно правовых методов воздействия во всем административно-юрисдикционном производстве, всех его видах, формах и стадиях.

Назначение законности в сфере административной юрисдикции выступает как достижение определенного состояния общественных отношений, содержанием которых является уровень соответствия реальных административно-правовых отношений законам и подзаконным актам государства, а именно — их правомерность.

В *четвертом параграфе* первой главы («Приоритизация мер укрепления законности в сфере административной юрисдикции как принцип правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции») делается вывод о том, что базис государственной правоохранительной деятельности основывается на необходимости обеспечить режим законности неукоснительного соблюдения прав, свобод, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Очевидно, что эти правовые явления — охрана права посредством исполнения государственными органами правоохранительной функции, а также обеспечение им режима законности находятся в органической взаимосвязи между собой. Таким образом, правоохранительная деятельность государства, ее направления и формы реализации, самым непосредственным образом оказывают влияние на формирование режима законности и правопорядка. Эти явления, находясь в системной взаимосвязи и взаимозависимости, дополняют, развивают и корректируют друг друга.

Сущность правоохранительной деятельности вписывается в следующее соотношение: качественное обеспечение законности и правопорядка гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, а также реализацию охраняемых законом интересов общества и государства. Все существо государственной деятельности пронизано идеей правоохраны, исходя из того, что государство является правовым институтом. Соответственно, государственная деятельность, по своей сущностной структуре, целям и задачам, должна быть деятельностью правоохранительной, поскольку конечная цель государственной (правоохранительной по своей сути) деятельности — реализация, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина.

Разграничение компетенции позволяет определить конкретный предмет деятельности правоохранительного органа. Однако, на наш взгляд, необходимо было бы расширить характеристику и понимание административной юрисдикционной деятельности, дополнив ее, помимо рассмотрения дел об административных правонарушениях, еще и контрольной и надзорной государственной деятельностью, поскольку эта деятельность также своими целями имеет обеспечение законности и правопорядка, обладает элементами власти, вмешивается в правонарушаемость и

направлена на ее пресечение. К тому же контроль и надзор по своей правовой природе являются административными механизмами регулирования правоотношений, эти механизмы процессуализованы в основном посредством Административных регламентов, за исключением прокурорского надзора.

Авторский вывод о том, что к признакам, характеризующим деятельность правоохранительных органов государства, относятся:

а) осуществление правоохранительной деятельности специально уполномоченными на то государственными органами;

б) правоохранительная деятельность направлена на системное предупреждение и пресечение правонарушений различного характера;

в) эта деятельность имеет главной своей целью охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану общественных интересов (интересов гражданского общества) и обеспечение правопорядка;

г) правоохранительная деятельность осуществляется в определенных действующим законодательством правовых процессуальных формах, что делает ее характер легитимным и законным;

д) основана на материально-правовой основе (в каждом случае правонарушение описано в том или ином законе, описана и санкция за его совершение (наказуемость), что характеризует властный принудительный характер правоохранительной деятельности);

е) каждый правоохранительный орган имеет определенную для него нормами права предметную сферу деятельности.

В-пятых, существо правоохранительной деятельности заключается в следующих основополагающих признаках:

а) права и обязанности (полномочия) правоохранительного органа урегулированы нормами права;

б) каждый правоохранительный орган осуществляет свою деятельность путем проведения специфических властных действий, делегированных ему со стороны государства и контролируемых государством;

в) принудительный характер специфических действий правоохранительного органа (режим государственного принуждения, основанный на легитимности действующей власти и признаваемый другими субъектами права);

г) определенная процессуальная форма осуществления правоохранительных действий (четкий порядок, установленный законодательством);

д) предметный системный характер правоохранительной деятельности государственного правоохранительного органа.

В диссертации сделан вывод о необходимости расширения характеристики и понимания административной юрисдикционной деятельности путем дополнения ее, помимо рассмотрения дел об административных правонарушениях, еще и контрольной и надзорной государственной деятельностью, поскольку эта деятельность также своими целями имеет обеспечение законности и правопорядка, обладает элементами властности, вмешивается в правонарушаемость и направлена на ее пресечение. Вывод о том, что контроль и надзор по своей правовой природе являются административными механизмами регулирования правоотношений, эти механизмы процессуализованы в основном посредством Административных регламентов, за исключением прокурорского надзора.

В-десятых, главным приоритетом деятельности правоохранительных органов является высокий уровень состояния законности в целом. Это делает очевидным то, что основные детерминанты, определяющие законность в стране, ее состояние, решающим образом влияют и на выбор органами правоохраны основных приоритетов своей деятельности по укреплению законности и правопорядка.

**Вторая глава диссертации** «Организационные основы правоохранительной деятельности и правозащитные функции государственных органов административной юрисдикции» состоит из четырех параграфов.

В **первом параграфе** второй главы ("Процессуализация как основа системной взаимосвязи элементов правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции ") делается вывод о том, что для юридической деятельности характерен юридический процесс, который облечен в определенную правовую форму, понимаемую как **процедурный порядок, закрепленный нормами права и во исполнение правовых предписаний в установленных сферах деятельности. Формой и средством реализации правоохранительной функции в разных сферах правоотношений: уголовно-правовой, административно-правовой — выступает тип ее процессуализации.**

Признак общественной опасности противоправного деяния посредством запрещения деяния материальными нормами как административного, так и уголовного характера предопределяет режим установления и процессуальной фиксации данного противоправного деяния — административно-процессуальный либо уголовно-процессуальный. При этом материальное правонарушение предопределяет процессуальную форму воздействия, являясь его первоосновой. Правовая природа деятельности органов уголовной и административной юрисдикции тождественна по следующим признакам:

а) общеправовым целям и задачам, формирующимся вокруг принципа обеспечения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства;

б) по целям и задачам процедуры расследования и законного принятия решения (регулирования процедуры и принятия решения);

в) схожести нормативной регламентации процедур реализации целей и задач;

г) структуре функциональной характеристики процессов производства:

- объекту в виде защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от правонарушений, а также защиты личности от незаконного и необоснованного преследования, привлечения к ответственности, ограничения ее прав и свобод;

- наличию потребности формирования системы субъектов уголовной и административной юрисдикции в виде создания уполномоченных государственных органов и должностных лиц, осуществляющих специализированные виды деятельности в отдельных сферах правовых отношений;

- компетенции, характеризующейся общностью функциональных, предметных, территориальных, процессуальных признаков.

К компетенции отдельных государственных правоохранительных органов должны быть отнесены полномочия как по уголовному, так и по административному производству.

Во **втором параграфе** второй главы («Правозащитный характер и организационно-правовая регламентация административных процедур правоохранительных органов») делается вывод о том, что исследование теории и практики административно-юрисдикционной деятельности показывает вполне назревшую необходимость разработки проектов двух кодексов: Российского кодекса об административной ответственности и Российского административно-процессуального кодекса. Они правомерно вберут в себя многие состоявшиеся и подтвержденные практикой общие положения региональных законов, регулирующих вопросы административной ответственности. Последние станут проявлением особенностей административного производства в отдельных регионах, установлением правовой однородности процессуальной стороны Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, административных регламентов и правил, их иерархии, соподчиненности и взаимозависимости.

Наличие в системе государственного регулирования различных видов административных процедур, закрепленных в разных по своему статусу актах, а именно: во-первых, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, во-вторых, в различных Правилах административного расследования в предметных сферах правоотношений, а в-третьих, в Административных регламентах, позволяет говорить об этих актах как о правовых источниках процессуальной регламентации административных процедур, их развитии в интересах обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, а также укрепления законности и правопорядка.

При этом в качестве классификационной общности данных источников необходимо выделить их единую правовую природу, характеризующуюся общими для всех видов источников следующими элементами:

- 1) возбуждение административного производства;
- 2) установленные нормативные процедуры сбора фактических материалов и доказывания;
- 3) реализация собранных и достаточных материалов посредством принятия предусмотренного нормативного решения;
- 4) досудебный порядок обжалования принятых решений и проведенных действий с соблюдением установленных сроков и процедур.

Отличительными чертами данных актов являются, во-первых, их иерархичность, во-вторых, конкретизация их непосредственного предмета ведения, в котором государственное управление реализуется посредством данных процедур.

В *третьем параграфе* второй главы («Проверка актов правоохранительных органов административной юрисдикции в суде как правозащитная функция») делается вывод о том, что насушность административного судопроизводства определяется не только ее конституционным закреплением как одной из четырех основных форм судопроизводства, но и тем, что, имея свой непосредственный предмет ведения, обоснованный объективными потребностями общественной жизни и государственного строительства, эта форма должна в полной мере реализовывать свой правозащитный потенциал в системе сдержек и противовесов разделенных органов власти, чего в настоящее время не происходит ввиду растворения административной формы судопроизводства в иных его формах. Это зачастую приводит к подмене непосредственного предмета ведения при рассмотрении конкретных административных дел.

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

Судебные органы административной юрисдикции в системе иных правоохранительных органов административной юрисдикции имеют доминирующее значение, обусловленное, во-первых, их конституционно-правовым статусом, во-вторых, ими рассматриваются все вопросы, касающиеся данной сферы, тогда как иные органы имеют более узкий предмет ведения (кроме полифункциональной прокуратуры), и в-третьих, они принимают окончательное решение, «ставят точку» в рассмотрении конкретной правовой ситуации административного характера.

В *четвертом параграфе* второй главы («Правозащитная функция прокуратуры и прокурорский надзорный процесс в системе административной юрисдикции») делается вывод о том, что к числу правоохранительных органов административной юрисдикции

следует отнести органы, наделенные федеральным законом полномочиями по проведению контроля (надзора) за соблюдением законов и установленного порядка деятельности в установленной сфере правовых отношений (сфере ведения) и применению мер воздействия (штрафы, приостановление деятельности и т. п.) вне зависимости от подчиненности (подведомственности).

Признание прокурорского надзора самостоятельным видом правовой деятельности государства, который может и должен осуществляться в правовых процессуальных формах, предполагает четкую и полную регламентированность оснований процедур реагирования прокурорских действий. В этих целях необходимы детальная проработка и законодательное закрепление процедур всей совокупности прокурорских действий во всех сферах правовых отношений, в которых они осуществляются прокурорами при выполнении своих задач и функций.

Иные виды контроля (надзора), осуществляемые органами исполнительной и судебной властей, в значительной мере процессуализированы. Тем более должен быть нормативно процессуализован и прокурорский надзор за исполнением законов, который по своей сути такой же, как и остальные, за исключением того, что он предметно универсален, а также еще и стоит над тем надзором, который осуществляется иными уполномоченными государственными органами и должен быть законодательно регламентирован при осуществлении надзорных, а также координационной и иных функций прокуратуры, не урегулированных должным образом в процессуальном отношении иными законами, что ослабляет их эффективность и влияние на процесс укрепления законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Основания прокурорской проверки, процедуры и процессуальные акты прокурорской деятельности (постановление о проведении проверки, о возбуждении производства в надзорном порядке), субъекты и сроки проведения проверок, порядок их продления, привлечения специалистов к их проведению, оформление полученных результатов исследования, акты, фиксирующие результаты прокурорской надзорной проверки в целом, и другие акты и процедуры прокурорской надзорной деятельности составляют сущностную характеристику прокурорского процесса, требуют его надлежащей законодательной регламентации.

*Третья глава диссертации* «Государственно-правовой механизм правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* третьей главы («Основы определения дифференциации и консолидации правоохранительной деятельности правоохранительных органов») сделан вывод о том, что правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции предлагается определять как основанную на законе деятельность государства, осуществляемую через уполномоченные им несудебные государственные органы, наделенные полномочиями применения принудительных мер воздействия в отношении субъектов права, не состоящих в подчинении, направленную на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и исследование правонарушений в публично-правовой сфере, а также на привлечение к административной и инициирование привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших, в установленном законом порядке. Правоохранительная сущность деятельности этих органов в сфере административной юрисдикции заключается в выявлении и определении в правонарушении в рамках административно-юрисдикционных процедур признаков преступления, обуславливающих начало процедур в сфере уголовно-юрисдикционного производства.

Правоохранительные органы необходимо классифицировать по четырем группам: первую группу составляют правоохранительные органы уголовной юрисдикции;

вторую группу — правоохранительные органы, которые для выполнения своих задач наделены государством одновременно и контрольно-надзорными функциями в сфере административной юрисдикции, и функциями уголовной юрисдикции (дознание, оперативно-розыскная деятельность, предварительное следствие в соответствии с установленной для каждого из них сферой деятельности и подследственностью), — правоохранительные органы со смешанной, универсальной компетенцией;

третью группу составляют органы, наделенные только контрольными и надзорными полномочиями в сфере административной юрисдикции, — правоохранительные органы административной юрисдикции в установленных для них специализированных сферах деятельности;

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

Научное и прикладное значение данной классификации заключается в необходимости:

во-первых, определить в данной системе государственного регулирования наиболее эффективные механизмы установления административного правонарушения и привлечения к ответственности виновного, в том числе путем создания новых структур, наделения действующих государственных органов дополнительной компетенцией обеспечения правовых условий для их действенного взаимодействия, консолидации;

во-вторых, на основе анализа выявить малоэффективные, недостаточные для целей укрепления законности и правопорядка механизмы в виде отсутствия полномочий у конкретного органа доводить правовые ситуации по установлению нарушений и привлечению виновных к ответственности до логического завершения, путем формирования госструктуры либо посредством наделения необходимой функцией контроля (надзора) действующих государственных структур. Правовой мониторинг состояния правоохранительной системы позволяет также выявить отсутствие или ослабленные связи между государственным структурами, обеспечивающими правоохрану в различных сегментах административной сферы. Наличие этих связей и возможностей по установлению и устранению правонарушений прежде всего определяет системность данных органов, их достаточность для поддержания должного уровня законности и правопорядка в интересах социально-экономического развития страны.

Правоохранительными органами административной юрисдикции следует признать органы государственной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленных для них сферах деятельности, реализующие полномочия по привлечению виновных к установленной административной ответственности и действующие при этом в конкретной сфере правовых отношений, регламентированной законодательно посредством установленных правовых процедур.

Одной из форм государственного контроля является надзор, осуществляемый государственными органами, действующими в конкретных сферах правовых отношений, хотя принципиальных разногласий в статусе, полномочиях, характере контрольной деятельности этих органов не усматривается.

Во *втором параграфе* третьей главы («Основания классификации органов административной юрисдикции») делается вывод о том, что в основе создания и дифференциации государственных правоохранительных органов административной юрисдикции необходимо учитывать функциональные и компетенционные признаки независимо от объекта и предмета их правоохранительного воздействия в той мере, в какой объект и предмет прямо не обуславливают специфические отличительные

характеристики административных процедур, реализующих правоохранительные функции в сфере административной юрисдикции.

Правоохранительные функции государственных органов, действующих в сфере административной юрисдикции, характеризуются следующим:

а) к числу их функциональных признаков относится исполнение уполномоченными государственными органами государственных функций по контролю и надзору в различных сферах правоотношений, установленных соответствующими нормативными правовыми актами;

б) функции по выявлению и пресечению административных правонарушений, рассмотрению административных дел и привлечению к административной ответственности за соответствующие правонарушения независимо от того, стали ли данные действия результатом контроля и надзора либо они реализовывались самостоятельно и непосредственно.

Компетенционные признаки характеризуются тем, что закрепляются нормами процедурного обеспечения исполнения указанных государственных функций. При этом для осуществления функции по проведению административного расследования и привлечению к административной ответственности этот процесс закреплен в КоАП РФ, а для функций по контролю и надзору — в соответствующих предметных законах, административных регламентах и иных нормативных правовых актах.

Анализ правоохранительной компетенции уполномоченных государственных органов в сфере административной юрисдикции позволяет констатировать, во-первых, властный характер данной компетенции и соответственно наличие возможности обеспечить законность в каждой регулируемой сфере деятельности, а во-вторых, о практической идентичности процессуальных полномочий правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции независимо от предмета правоохранительного воздействия, как уже и говорилось, в той степени, в какой предмет не влияет на особенности процесса. Это позволяет дополнительно обосновать необходимость принятия КоАП РФ, который бы регулировал вопросы правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции, а также использовать данные признаки при определении понятия правоохранительного органа административной юрисдикции и распространении на действующие или вновь создаваемые структуры установленных в кодексе процедур. Только органы государственной власти, уполномоченные осуществлять государственные функции по контролю и надзору, а также рассмотрение и расследование дел об административных правонарушениях, посредством установленных законами и иными нормативными правовыми актами процедур, реализующий при этом властные полномочия по привлечению виновных к установленной законом ответственности и действующие при этом в конкретных сферах правовых отношений, регламентированных законодательно, являются органами административной юрисдикции.

В *третьем параграфе* третьей главы («Обеспечение законности нормативных правовых актов административной юрисдикции как основа правоохранительной деятельности в современных условиях») автор делает вывод о том, что нормативный правовой акт — это акт государственного уполномоченного органа, имеющий властный односторонний характер, являющийся подзаконным и основанным на законе, реализующий цели и задачи государства и всегда влекущий наступление управленческих и правовых последствий, прямо затрагивающий права и свободы граждан, интересы общества и государства.

Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов — это действия специально уполномоченного государством органа или лица по оценке нормативного правового акта либо его проекта (его формы, целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия и

опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и законодательству, а также на предмет наличия либо отсутствия условий для проявления коррупции — коррупциогенных факторов.

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

*Четвертая глава диссертации* «Правоохранительный характер прокурорской деятельности в сфере административной юрисдикции» состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе* четвертой главы («Правоохранительный системный характер функционирования органов прокуратуры в сфере деятельности органов административной юрисдикции») сделан вывод о том, что положение прокуратуры в системе государственных органов в целом определяется его конституционно-правовым статусом, организационным построением системы органов прокуратуры. При этом роль органов прокуратуры предопределяется ее функциональным предназначением и проявляется в обеспечении посредством надзора соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения иных законов, действующих на территории России. Наличие функции уголовного преследования усиливает эту возможность прокуратуры. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью создает кумулятивный эффект процесса укрепления законности и правопорядка, который многократно усиливается вовлечением в этот процесс органов контроля (надзора) административной юрисдикции на должной правовой, организационной, методологической и методической основах.

Отсутствие конституционного закрепления функций прокуратуры порождает различного рода толкования, многочисленные попытки изменения Федерального закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» в целях сокращения предмета и пределов прокурорского надзора, характера, состава и содержания функций прокуроров, что в результате сказывается на значительном ослаблении правозащитного потенциала, а следовательно, и самой законности и правопорядка. В этой связи представляется необходимым закрепить в Конституции Российской Федерации помимо основ организационной прокурорской системы еще и ее функциональное предназначение, которое определяется в соответствии с п. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации (в ред. 2014 г.), в федеральном законе. Это приведет к усилению воздействия прокуратуры в системе государственных органов на процесс обеспечения законности. Этот закон должен быть федеральным конституционным законом, как это имело место применительно к иным государственным структурам, в соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции Российской Федерации.

Статус прокуратуры в системе деятельности органов административной юрисдикции опосредуется в предмете и пределах надзора полномочий и правовых средств выполнения надзорных и иных ее функций. Он проявляется в осуществлении надзора за законностью управленческих действий и актов и обеспечивается участием в административном процессе по делам об административных правонарушениях в соответствии со своей компетенцией.

С учетом того, что в настоящее время действуют различные государственные правоохранительные органы административной юрисдикции, призванные обеспечивать законность в конкретных сферах правовых отношений, что обусловлено множеством социальных, экономических, политических, организационных и иных предпосылок, а прокуратура в своей деятельности не должна подменять данные органы, то необходимо делать акцент в прокурорском надзоре на соблюдении ими законности и на взаимодействии с этими органами в процессе согласованной деятельности по обеспечению

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

В Административно-процессуальном кодексе Российской Федерации, необходимость создания которого обосновывается выше, представляется необходимым предусмотреть раздел, регламентирующий статус прокурора, участвующего в административном процессе, а также регламентацию процедур деятельности прокуроров по выявлению и устранению нарушений законов в сфере деятельности органов административной юрисдикции.

Во *втором параграфе* четвертой главы («Правоохранительная полифункциональность органов прокуратуры как основа обеспечения законности в сфере административной юрисдикции») делается вывод о том, что функции прокуратуры представляют собой систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных видов деятельности прокуратуры как надзорного органа государства, предназначенного наблюдать и обеспечивать исполнение законов. Это относительно самостоятельные виды деятельности органов прокуратуры по выполнению поставленных перед ней целей и задач, осуществляемых в определенных сферах правовых отношений посредством соответствующих им полномочий и правовых средств их реализации. Соблюдение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина являются основным правозащитным предназначением органов прокуратуры и пронизывают все функции и подфункции надзорного органа, составляют конституционную сущность его деятельности, в полной мере соответствуют требованиям ст. 2 Конституции России и иным нормам.

Главной доминирующей функцией органов прокуратуры России, предопределяющей их предназначение, является надзор за точным и единообразным соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением соответствующих законов, которая представляет собой систему подфункций, реализация которых охватывает практически все сферы правовых отношений, на которые распространяется надзорная функция, особенно в сфере деятельности органов административной юрисдикции, в которых нарушения законов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, носят наиболее очевидный и массовый характер.

Полифункциональность прокурорского надзора определяется как статусными характеристиками органов прокуратуры, основанными на конституционном регулировании существования данного надзорного органа, так и множественностью сфер правоотношений, которые выступают в качестве объектов прокурорского надзорного регулирования при единстве правовой сути прокурорского надзора, а также надведомственностью прокуратуры по отношению к иным надзорным органам, и является одним из ключевых условий эффективной деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, обеспечению законности и правопорядка в стране.

В *третьем параграфе* четвертой главы («Правоохранительный характер и направленность деятельности прокурора в сфере административной юрисдикции») автор делает вывод о том, что надзор органов прокуратуры является по своей сути высшим по отношению к иным видам контроля (надзора), а надзорная направленность на органы контроля, органы административной юрисдикции с перечисленными выше особенностями

позволяет говорить о высшем прокурорском надзоре как о важнейшей отрасли органов прокуратуры. В этой связи прокурорский надзор за исполнением законов государственными органами контроля должен быть постоянным приоритетом деятельности прокуратуры.

Рассмотрение полномочий прокурора в административном и уголовном производстве позволяет говорить об их сходстве, обусловленном правозащитным потенциалом и направленностью прокурорского воздействия.

При наличии у прокурора процессуальных возможностей в обеих юрисдикциях влиять на ход и результаты рассмотрения дел остается открытым вопрос с реализацией наработанного прокурором материала, в котором усматриваются признаки уголовно наказуемого деяния. Поэтому есть потребность, обусловленная практикой, в наделении прокурора полномочиями по возбуждению уголовных дел по результатам надзорных проверок с последующей их передачей в орган предварительного расследования.

В *четвертом параграфе* четвертой главы («Координация деятельности правоохранительных органов по противодействию совершению преступлений и правонарушений в сфере административной юрисдикции: проблемы и пути их решения») делается вывод о том, что в процессе координационной деятельности в органах прокуратуры выработан целый ряд форм и методов этой деятельности. Однако координация деятельности правоохранительных органов не означает, что эти органы утрачивают процессуальную самостоятельность, специфику в организации и деятельности каждого из них.

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

В **заключении** представлены результаты настоящего исследования, в том числе обобщаются основных положений и представляются выводы.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

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

1. Гулягин, А. Ю. Реформа органов юстиции / А. Ю. Гулягин, М.И. Поротников // Законность. 2006. № 12. – 0,2 п. л.

2. Гулягин, А. Ю. Обеспечение законности нормативных правовых актов управления, издаваемых в субъектах РФ / А.Ю. Гулягин, С.Д. Князев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 6. – 0,3 п. л.

3. Гулягин, А. Ю. Правосубъектность органов юстиции по обеспечению законности нормативных правовых актов в сравнении с деятельностью органов прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Вестник Российской правовой академии. 2006. № 3. – 0,1 п. л.

4. Гулягин, А. Ю. Административная реформа органов юстиции: введение в проблему / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2007. № 4. – 0,25 п. л.

5. Гулягин, А. Ю. Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства / А.Ю. Гулягин // Журнал российского права. 2009. № 2. – 0,8 п. л.

6. Гулягин, А. Ю. Проблемы эффективности антикоррупционной экспертизы / А.Ю. Гулягин // Федерализм. 2009. № 1. – 1,2 п. л.

7. Гулягин, А. Ю. Новое в деятельности прокуратуры: административное расследование / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4. – 0,5 п. л.

8. Гулягин, А. Ю. Эффективность координации деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции / А.Ю. Гулягин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2009. № 6 (14). – 0,3 п. л.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. Гулягин, А. Ю. Административная юрисдикция: признаки и понятие / А.Ю. Гулягин // Вестник Владимирского юридического института. 2011. № 2 (19). – 0,8 п.л.

19. Гулягин, А. Ю. Место правоохранительной функции в системе иных функций государства / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2011. № 7 (175). – 0,25 п.л.

20. Гулягин, А. Ю. Критеризация правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2011. № 8. – 0,25 п.л.

21. Гулягин, А. Ю. Правоохранительные органы административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин // Российский следователь. 2011. № 19. – 0,33 п.л.

22. Гулягин, А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2011. № 11. – 0,44 п.л.

23. Гулягин, А. Ю. Уголовная и административная юрисдикция: общность процессуальной природы / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2011. № 11. – 0,43 п.л.

24. Гулягин, А. Ю. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций органов прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. 2012. № 6. – 0,28 п.л.

25. Гулягин, А. Ю. Проблемы соотношения прокурорского надзора и иного государственного контроля / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. 2012. № 4 (184). – 0,25 п.л.

26. Гулягин, А. Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции / А. Ю. Гулягин // Российская юстиция. 2012. № 5. – 0,5 п.л.

27. Гулягин, А. Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. – 0,5 п.л.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Монографии:*

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

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

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

47. Гулягин, А.Ю. Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин. - М.: ООО «Издательская группа «Юрист», 2014. – 22,9 п.л.

#### *Статьи, опубликованные в других научных изданиях:*

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

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

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

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

52. Гулягин, А. Ю. Проблемные вопросы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: по материалам Владимирской

области / А.Ю. Гулягин // Юридическая теория и практика в истории и современной России. Сборник научных статей / под ред. канд. филос. наук, доцента К. Е. Сигалова. – М.: Издательская группа «Юрист», 2010. – 0,5 п.л.

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

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

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

56. Кулыгин, В. В. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией: проблемы и возможности оптимизации / В.В. Кулыгин, А.Ю. Гулягин // Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 2 октября 2009 г. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2009. – 0,1 п.л.

57. Гулягин, А.Ю. Основы определения дифференциации и консолидации правоохранительных органов / А.Ю. Гулягин // Образование и право. Научно-правовой журнал. 2015. № 11-12 (75-76). – 0,54 п.л.

**Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции**

Диссертация представляет собой исследование общественных правоотношений, складывающихся в сфере административной юрисдикции в процессе осуществления государственными органами правоохранительной деятельности, и особенности прокурорского надзора за данным юридическим процессом. Целью диссертационного исследования является выработка единого научного подхода к пониманию и реализации административной юрисдикции правоохранительными органами посредством теоретического анализа действующего российского законодательства, существующих научных представлений и взглядов о сущности правоохранительной деятельности структур государства в сфере административной юрисдикции, а также практики их деятельности в современных условиях.

В результате комплексного анализа теоретических и практических основ правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции автором предлагается новый взгляд на институт правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции. Новизна предлагаемого подхода заключается в том, что на основе достижений правовой науки и теории управления диссертантом научно обоснованы концепция реализации правоохранительной административно-юрисдикционной функции государства, основания, тенденции и закономерности ее дифференциации по сферам правовых отношений, их взаимосвязи и обусловленности с правоохранительной деятельностью органов уголовной юрисдикции. Исследовав организационную сторону рассматриваемого вопроса, диссертант разработал конкретные предложения по его совершенствованию и повышению эффективности, а также по оптимизации деятельности субъектов административной юрисдикции путем четкой ее регламентации, а также через создание эффективной системы контроля и надзора. Сформулированы и теоретически обоснованы предложения, направленные на совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере.

**Gulyagin Alexander Yuryevich**

**Bases of law-enforcement activity of bodies of an administrative jurisdiction**

The thesis represents research of the public legal relationship developing in the sphere of an administrative jurisdiction in the course of implementation of law-enforcement activity by government bodies, and feature of public prosecutor's supervision of this legal process. The purpose of dissertation research is elaboration of uniform scientific approach to understanding and realization of an administrative jurisdiction by law enforcement agencies by means of the theoretical analysis of the existing Russian legislation, the existing scientific representations and views on essence of law-enforcement activity of structures of the state in the sphere of an administrative jurisdiction, and also practice of their activity in modern conditions.

As a result of the complex analysis of theoretical and practical bases of law-enforcement activity in the sphere of an administrative jurisdiction the author offers a new view on institute of law-enforcement activity in the sphere of an administrative jurisdiction. Novelty of the offered approach is that on the basis of achievements of legal science and the theory of management of the author of dissertation the concept of realization of law-enforcement administrative and jurisdictional function of the state, the basis, tendency and regularity of its differentiation on spheres of legal relations, their interrelation and conditionality with law-enforcement activity of bodies of criminal jurisdiction are evidence-based. Having investigated the organizational party of a case in point, the author of dissertation developed specific proposals on his improvement and increase of efficiency, and also on optimization of activity of subjects of an administrative jurisdiction by its accurate regulation, and also through creation of the effective monitoring system and supervision. The offers directed on improvement of the legislation in the considered sphere are formulated and theoretically proved.

Подписано в печать 26.02.16. Формат 60x84/16.  
Тираж 150 экз. Усл. печ. л. 2. Заказ 263

Типография Издательства РУДН  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д.3