

УДК 347.963

А. С. Сенько

*начальник отдела проблем эффективности прокурорского надзора,
совершенствования правоприменительной практики и законодательства
Научно-практического центра проблем укрепления законности
и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент*

О МЕТОДИКЕ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР»

В учебном процессе высших учебных заведений вопросы, касающиеся организации и деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением закона при ведении административного процесса, традиционно излагаются в рамках изучения базовой отрасли прокурорского надзора – надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, общественными объединениями, религиозными и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями (далее – прокурорский надзор за исполнением законодательства).

На такой подход к изложению учебного материала профессорско-преподавательский состав ориентирует еще со времен советской школы методологического обеспечения образовательного процесса учебно-программная документация, в частности, типовая учебная программа по учебной дисциплине «Прокурорский надзор», а также разработанные на ее основе учебные программы учреждений высшего образования. Являясь единой для всех форм получения высшего образования, типовая учебная программа определяет цели и задачи изучения учебной дисциплины «Прокурорский надзор», ее содержание, время, отведенное на изучение отдельных тем, основные требования к результатам учебной деятельности студентов, курсантов, слушателей, рекомендуемые формы и методы обучения и воспитания, перечень учебных изданий и средств обучения.

Как представляется, данная модель преподавания обозначенного сегмента учебного процесса не позволяет на требуемом правоприменительной практикой правоохранительных органов от высшей школы уровне преподавать тематику обеспечения прокуратурой законности деятельности судов, а также органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях,

и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и вести подготовку дел об административных правонарушениях, к рассмотрению вследствие фактически искусственного объединения двух различных по правовой сути тем содержания учебного материала, а также недостаточного количества часов, отведенных для их изучения.

В плане оптимизации обучающего процесса по учебной дисциплине «Прокурорский надзор» следует отметить, что содержание типовой программы основывается на нормах действующего законодательства о прокурорско-надзорной деятельности. Так, согласно Закону Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре) деятельность прокуроров по осуществлению надзора за исполнением закона при ведении административного процесса является составной частью прокурорского надзора за исполнением законодательства. Об этом, в частности, свидетельствуют положения ст. 27 Закона о прокуратуре, указывающие на полномочия прокуроров освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, давать письменные указания по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательными актами, и направлять их органам, ведущим административный процесс. Ранее действующее законодательство о прокурорско-надзорной деятельности аналогично определяло предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства (Положение о прокурорском надзоре БССР от 26 июня 1922 г., Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1955 г., Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г., Закон Республики Беларусь от 29 января 1993 г. № 2139-ХІІ «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Отнесение законодательства о ведении административного процесса к предмету прокурорского надзора за исполнением законодательства в историческом плане было обосновано двумя основными обстоятельствами. Во-первых, объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства (министерства, ведомства, местные Советы депутатов и т. п.) ранее были наделены полномочиями по изданию управленческих актов, устанавливающих административную ответственность лиц, а также процедурные вопросы привлечения лиц к административной ответственности. Осуществляя надзор за законностью издания подобных актов, прокуратура способствовала отмене (изменению) тех из них, которыми устанавливались незаконные административные взыскания и (или) незаконная процедура по привлечению лиц к административной ответственности. Во-вторых, органы прокуратуры обеспечивали законность привлечения субъектов правоотношений к административной ответственности в процессе осуществления прокурорского надзора за ведением административного

производства в отношении конкретных лиц, применяя при необходимости предусмотренные Законом о прокуратуре меры прокурорского реагирования.

На наш взгляд, данные обстоятельства в настоящее время по инерции все еще учитываются как при методологическом обеспечении образовательного процесса по учебной дисциплине «Прокурорский надзор», так и в законотворческой деятельности в сфере правового регулирования осуществления прокурорского надзора. Не следует забывать о том, что единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь, является Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З, а единственным законом, устанавливающим для государственных органов, иных организаций и должностных лиц, ведущих административный процесс, а также для иных участников процесса единый и обязательный порядок ведения административного процесса признан Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З (далее – ПИКоАП). Следовательно, объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства отстранены от формирования правовой политики по противодействию административным правонарушениям.

Кроме того, непосредственно правовому положению прокурора в административно-деликтном процессе посвящен ряд статей ПИКоАП, а именно: ст. 2.15, 14.6, 18.7, 20.3, закрепляющие содержание такого принципа административно-деликтного процесса, как прокурорский надзор за исполнением законов при ведении административного процесса и исполнения административного взыскания; положения ст. 2.4, фиксирующие гарантии неприкосновенности личности в административно-деликтном процессе; нормы ст.ст. 3.29 и 3.30, указывающие на полномочия должностных лиц прокуратуры по осуществлению административно-деликтного обвинения лиц; предписания ст. 7.2, 12.1, 12.9, 12.11 и 12.12, детализирующие институт обжалования и опротестования действий и решений судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, в том числе и постановления по делу об административном правонарушении; ст. 8.4, 8.9, 10.13, предоставляющие прокурору полномочия по санкционированию производства процессуальных действий и применения мер обеспечения административно-деликтного процесса и т. п.

Приведенный нормативно-правовой материал ПИКоАП отличается не только более значительным объемом по отношению к соответствующему правовому материалу Закона о прокуратуре, но и его юридической силой. Положения Закона о прокуратуре не применимы к установленному ПИКоАП порядку ведения административного процесса, поскольку последний имеет большую юридическую силу.

Указанные обстоятельства с очевидностью свидетельствуют о том, что надзор за исполнением закона при ведении административного процесса в связи со своей правовой сущностью де-факто уже предметно отпочковался от прокурорского надзора за исполнением законодательства. В ближайшее время следует ожидать окончательного юридического признания данного факта посредством закрепления в Законе о прокуратуре самостоятельной отрасли прокурорского надзора – прокурорского надзора за исполнением закона при ведении административного процесса.

Таким образом, назрела необходимость в целях совершенствования образовательного процесса по учебной дисциплине «Прокурорский надзор» компоновать вопросы, относящиеся к организации и деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением закона при ведении административного процесса в форме отдельной самостоятельной темы учебного материала – «Прокурорский надзор за исполнением закона при ведении административного процесса».