

УДК 352.9 **ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

© 2021 **А.В. Чежидова¹, А.С. Чежидова²**

¹ Прокуратура Нижегородской области

² Национальный исследовательский

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

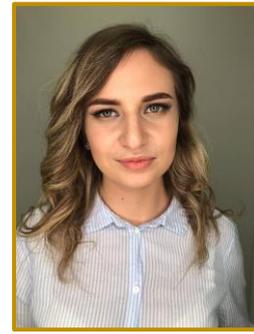
В статье анализируются вопросы, связанные с полномочиями прокурора в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Автор рассматривает статистические данные по Нижегородской области за январь – декабрь 2020 года, которые показывают достаточно активную реализацию прокурором своих полномочий в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Выявляются характерные особенности посредством анализа правовой регламентации таких полномочий. Особое внимание уделяется проблемным вопросам в аспекте темы исследования и предлагаются пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: прокурор, административные правонарушения, полномочия, судебное производство.



А.В. Чежидова

Старший прокурор отдела ведомственной статистики и организационно-методической работы управления правовой статистики, информационных технологий и защиты информации прокуратуры Нижегородской области, младший советник юстиции, кандидат юридических наук



А.С. Чежидова

Студентка 4-го курса юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Актуальным остается вопрос, связанный с участием прокурора в судебном производстве, в том числе и по делам об административных правонарушениях, поскольку участие такого субъекта призвано к обеспечению законности.

В соответствии с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹, прокурор выступает в качестве одного из ключевых субъектов, реализующих государственные функции

по привлечению к ответственности физических и юридических лиц.

В связи с этим законодатель предоставляет указанному субъекту достаточно широкий круг полномочий, а именно согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе:

- 1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- 2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять

доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле;

4) совершать иные предусмотренные федеральным законом действия, а именно: иметь доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов и пр.

Кроме того, Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)² и КоАП РФ на прокуроров возложена функция по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Указанные нормы наделяют прокурора правами, неприсущими ни одному из иных органов административной юрисдикции.

В качестве подтверждения указанного следует обратиться к статистическим данным, которые будут показывать основные показатели деятельности прокуратуры Нижегородской области в сфере реализации полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, за январь–декабрь 2020 года возбуждено прокурором дел об административном правонарушении – 4679, рассмотрено дел – 4611, с участием прокурора – 3628, привлечено лиц к ответственности – 4528, сумма наложенных штрафов – 53440 тыс. руб. Гормежрайспецпрокурами в 2020 году в порядке ст. 30.10 КоАП РФ, ст. 207 АПК РФ принесено 48 протестов на дела об административных правонарушениях, возбужденные прокурором.

Следует обратить внимание на дела, возбуждение которых производится исключительно прокурором в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ. Так в 2020 году всего возбуждено таких дел – 787, из них большинство по ст. 5. 61 КоАП РФ – 233, ст. 5.59 КоАП РФ – 136, ст. 13.27

КоАП РФ – 112, ст. 19.29 КоАП РФ – 107. Если говорить о делах, возбуждение которых не относится к исключительной компетенции прокурора, то таких возбуждено 3892 (ст. ст. 5.27, 19.7, 17.7, 14.15, 13.19.2 КоАП РФ и др.)³.

По постановлениям гормежрайспецпрокуроров три лица дисквалифицированы.

Статистика говорит о достаточно активном использовании гормежрайспецпрокурами своих полномочий по делам об административном правонарушении.

Далее рассмотрим более подробно полномочия прокурора и выявим проблемные аспекты в сфере реализации его отдельных полномочий.

Следует отметить, что в отечественной юридической науке распространенной является позиция, что права и обязанности у государственного органа, у субъекта публичной власти неразделимы, происходит их слияние.

Это представляется справедливым и в отношении административно-юрисдикционной деятельности прокурора. Прокурор не вправе отказаться от реагирования на нарушения законов, от возбуждения дела об административном правонарушении, если оно отнесено к его компетенции и в действиях лица имеется состав административного правонарушения; проигнорировать незаконное или необоснованное постановление по такому делу; отказаться от участия в рассмотрении дела об административном правонарушении, если его участия требуют интересы государства и общества.

Подтверждением тому являются также нормы приказов Генерального прокурора Российской Федерации, которыми регламентируется деятельность подчиненных ему прокуроров.

Так, п. 2 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»⁴ обязывает прокуроров с учетом характера выявленного нарушения законов и имеющихся доказательств выносить мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, а при наличии признаков административного правонарушения принимать исчерпывающие меры к сбору и фиксации доказательств. Пункт 4 указанного приказа предписывает своевременно реагировать на незаконные и необоснованные постановления (определения) по делам об административных правонарушениях.

Органы прокуратуры, не относящиеся ни к одной из трех ветвей государственной власти, а

выполняющие роль инструмента системы сдержек и противовесов, призваны с помощью предоставленных им государственно-властных полномочий обеспечивать законность в различных сферах общественных отношений, в том числе в сфере публичного управления. При этом, как справедливо отмечено О.В. Шмалей, «сущность обеспечивающей самостоятельность каждой из ветвей власти и равновесие между ними системы сдержек и противовесов допускает наделение любой из них полномочиями по оценке только законности деятельности других ветвей»⁵.

Статья 24.6 КоАП РФ устанавливает, что Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Статья 25.11 КоАП РФ предусматривает право прокурора возбуждать производство по делу об административном правонарушении. Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, исходя из содержания ст. 28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и не является специфическим актом прокурорского надзора. Полномочие по его вынесению есть проявление другой функции – административного преследования.

Справедливым представляется утверждение А.Ю. Винокурова о том, что «анализ норм Кодекса РФ об административных правонарушениях позволяет говорить о правомерности введения в понятийный аппарат науки о прокурорской деятельности термина «административное преследование» как системного понятия, характеризующего совокупность реализуемых прокурорами полномочий, формирующих самостоятельную функцию, подчиненную задачам законодательства об административных правонарушениях, изложенным в ст. 1.2 КоАП РФ, и способствующую достижению целевых установок, адресованных прокуратуре»⁶.

В главе 25 КоАП РФ закреплено, что прокурор является одним из участников производства по делам об административных правонарушениях, который наряду с вышеупомянутым полномочием по возбуждению дел об административных правонарушениях реализует право представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим

в ходе рассмотрения дела. Эти полномочия не относятся к надзорным, они лишены властной составляющей. Прокурор в данном случае не использует правовых средств, предоставленных ему законом для реагирования на нарушения законов.

Из вышеуказанного следует, что прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях обладает особым статусом, включающим в себя роль как участника процесса, так и государственно-властного субъекта, осуществляющего надзор за соблюдением законов и административное преследование.

Возложенная на прокурора ст. 24.6 КоАП РФ функция надзора за исполнением законов при производстве по делу об административном правонарушении, будучи производной от «общенадзорной» функции, предусмотренной Законом о прокуратуре, обладает своей спецификой, отличаясь от первой не только объемом, но и набором применяемых правовых средств. В первом случае используются прокурорские меры реагирования, направленные на побуждение к добровольному устранению или отказу от готовящихся нарушений закона (представление, протест в порядке ст. 23 Закона о прокуратуре, предостережение), во втором – меры, влекущие процессуальные последствия (постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию, протест на постановление по делу об административном правонарушении в порядке п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

Применение в рамках производства по делу об административном правонарушении мер административного принуждения так или иначе сопряжено с ограничениями прав граждан и организаций. Такие ограничения не всегда накладываются законно и с соблюдением установленной процедуры. Между тем закрепленные за прокурором надзорные полномочия представляются недостаточными.

На сегодняшний момент прокурор обладает правом непосредственно отреагировать только в одном случае – при незаконном задержании лица по постановлению несудебных органов. В то же время предоставление прокурору права отменять, к примеру, досмотр транспортных средств, изъятие вещей и документов, задержание транспортного средства, осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений явилось бы дополнительным средством защиты прав граждан и организаций. В этой связи представляется справедливой позиция некоторых авторов о наделении прокурора правом отменять любые

меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, наложенные должностными лицами уполномоченных органов, в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства⁷.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. В научной литературе были высказаны предложения о необходимости исключения ст. 24.6 из главы 24 раздела IV КоАП РФ и замене понятия «протест» на «представление» применительно к прокурорскому реагированию на акты судебных органов⁸.

В этой связи следует отметить, что протест прокурора в производстве по делу об административном правонарушении не является актом прокурорского надзора в чистом виде. В этом процессуальном документе прокурор выражает свое несогласие с постановлением и апеллирует к вышестоящему органу, должностному лицу или суду с просьбой отменить или изменить его.

Принесение и рассмотрение такого протеста осуществляется в рамках административно-юрисдикционного процесса, а протеста в порядке ст. 23 Закона о прокуратуре – в рамках прокурорско-надзорного юридического процесса. Процессуальные правоотношения в каждом из этих случаев отличаются по субъектному составу, содержанию прав и обязанностей их участников, срокам рассмотрения протеста, юридическим последствиям принятых решений. В этой связи изменение традиционного наименования акта прокурорского реагирования представляется нецелесообразным.

Право прокурора на участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях, возбужденных по его инициативе, одновременно является обязанностью прокурора. Положения ведомственных нормативных правовых актов возможности свободного усмотрения прокурора в этом вопросе не предоставляют. В соответствии с п. 16 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07 декабря 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁹ всем прокурорам предписано принимать обязательное участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования.

Так, в соответствии с п. 10.1 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от

26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» прокурор обязан принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также периодически анализировать практику рассмотрения комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав дел, связанных с привлечением к административной ответственности несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей.

За 2020 год в комиссиях по делам несовершеннолетних рассмотрено 13241 дело об административном правонарушении с участием гормежрайспецпрокуроров¹⁰ Нижегородской области.

Следует отметить еще одну проблему. Так, специальное процессуальное законодательство урегулировало порядок рассмотрения дел судами, включая участие прокурора в судопроизводстве, следовало бы для урегулирования данной коллизии использовать бланкетную норму. Однако следует признать, что перечень дел об административных правонарушениях, в которых должен участвовать прокурор, необоснованно сокращен законодателем, т.е. требуется исчерпывающая законодательная регламентация случаев обязательного участия прокурора на стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Таким образом, прокурор имеет достаточно широкий спектр полномочий в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Данные полномочия имеют достаточно содержательное закрепление как в КоАП РФ, так и в специальном законе, который посвящен деятельности прокуратуры РФ. Внимание в данном аспекте имеют и ведомственные акты Генпрокуратуры России. Вместе с тем, как показывает анализ правового регулирования, на сегодняшний день имеется ряд вопросов, которые урегулированы не в полной мере и нуждаются в совершенствовании. Решив указанные нами проблемы, законодателю удастся сделать деятельность прокуроров в сфере производства по делам об административных правонарушениях более совершенной и эффективной.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1).
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

3. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. – 2008. – № 2.

4. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. – 2008. – № 3.

5. Приказ Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. – 2015. – № 5.

6. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 52–56.

7. Чернова В.В. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / В.В. Чернова // В сб.: Юридические науки, правовое государство и современное законодательство. – Пенза: Наука и Просвещение, 2019. – С. 153–155.

8. Черноштан Т.А., Шмалий О.В. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // В сб.: Инновации в науке и практике. – Уфа: Дендра, 2018. – С. 265–273.

9. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – 48 с.

10. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_52/activity/statistics/office/result?item=58459252 (дата обращения: 21.03.2021).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_52/activity/statistics/office/result?item=58459252 (дата обращения: 21.03.2021).

⁴ Приказ Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5.

⁵ Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2011. – 48 с.

⁶ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52–56.

⁷ Чернова В.В. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // В сб.: Юридические науки, правовое государство и современное законодательство. Пенза: Наука и Просвещение, 2019. С. 153–155.

⁸ Черноштан Т.А., Шмалий О.В. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // В сб.: Инновации в науке и практике. Уфа: Дендра, 2018. С. 265–273.

⁹ Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

¹⁰ Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. № 2.

POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE FIELD OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

A.V. Chezhidova

Senior Prosecutor of the Department of Departmental Statistics and Organizational and Methodological Work of the Department of Legal Statistics, Information Technologies and Information Protection of the Prosecutor's Office of the Nizhny Novgorod Region, subordinate counselor of justice, Candidate of Sciences (Law)

A.S. Chezhidova

4th year student of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The article analyzes the issues related to the powers of the prosecutor in the field of proceedings in cases of administrative offenses. The author examines the statistics for the Nizhny Novgorod region for January – December 2020, which show a fairly active implementation of the prosecutor's powers in the field of proceedings in cases of administrative offenses. The characteristic features are identified by analyzing the legal regulation of such powers. Special attention is paid to the problematic issues in the aspect of the research topic and the ways of solving the identified problems are proposed.

Keywords: prosecutor, administrative offenses, powers, judicial proceedings.