

УДК 342.9

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

© 2022

*Е.С. Круглова*

Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определены с позиции одной из точек пересечения прав граждан, юридических лиц и органов государства, обладающих полномочиями по привлечению к административной ответственности, что обуславливает необходимость эффективной прокурорской деятельности в обозначенной области. Исследованы как теоретическая, так и практическая базы осуществления полномочий прокурора в сфере применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, обобщен опыт прокурорского реагирования. Отмечено, что прокурор непосредственно не применяет меры обеспечения, однако реализует законодательно предоставленные полномочия путем двух форм: прокурорский надзор (общая форма) и направление мотивированного ходатайства в соответствии со статьей 27.20 КоАП РФ (частная форма).

*Ключевые слова:* прокурор, полномочия, производство по делам об административных правонарушениях, меры обеспечения.



***Е.С. Круглова***

*Ассистент кафедры административного  
и финансового права юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского*

Первоначально в науке зарождается термин «меры административного обеспечения», которые, по мнению Г.И. Петрова, применяются в целях предупреждения правонарушений или в целях обеспечения фактического выполнения органами управления возложенных на них обязанностей и могут быть применены и без нали-

чия вины, в силу государственной необходимости<sup>1</sup>. К мерам административного обеспечения он относил: 1) личное задержание; 2) административно-медицинские и санитарные меры; 3) административно-технические меры; 4) административно-финансовые меры; 5) реквизицию. Нормативное регулирование порядка применения обеспечительных мер, характеризующееся на начальном этапе становления отсутствием единого кодифицированного акта, было до 1980 года весьма разрозненным. В дальнейшем обществу и государству требовалась единая, доступная и понятная правовая база, используя которую можно было бы развернуть в стране более эффективную борьбу с административными проступками, не нарушая при этом законные права и свободы человека и гражданина<sup>2</sup>.

Действующее законодательство об административных правонарушениях содержит отдельную главу с детальной регламентацией видов и порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (глава 27 КоАП РФ), которые являются одной из точек пересечения прав граждан, юридических лиц и органов государства, реализующих полномочия в области привлечения к административной ответственности.

С теоретической точки зрения меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются составной частью системы мер административного принуждения.

В науке административного права разработаны различные классификации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, Д.Н. Бахрах в зависимости от целевой направленности выделяет меры, преследующие цели обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и создающие условия для нормального обеспечения производства, получения доказательств и исполнения постановления, и меры, выполняющие наряду с чисто процессуальными и пресекательными целями, предотвращающие наступление вредных последствий от правонарушения<sup>3</sup>.

А.И. Каплунов все меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях подразделяет на три группы: обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении; направленные на получение доказательств; обеспечивающие исполнение вынесенного по делу решения<sup>4</sup>. Кроме того, в зависимости от критерия субъекта все меры обеспечения можно подразделить на меры, применяемые к физическим лицам, и меры, применяемые к юридическим лицам.

Конституционную основу применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как неотъемлемой части мер административного принуждения, согласно мнению А.Ю. Соколова, составляют следующие важнейшие, носящие универсальный характер, определяющие правовой статус личности, конституционные принципы:

«1) соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям; 2) ясности и определенности правовых норм, касающихся возможных ограничений прав и свобод; 3) равенства всех перед законом и судом; 4) запрета придания обратной силы закону, ухудшающему положение граждан; 5) гарантии честного административного процесса; 6) всеобщности и гарантированности судебной защиты»<sup>5</sup>.

КоАП РФ предусматривает нормы, посвященные обеспечению законности при применении мер административного принуждения: в силу статьи 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, может быть подвергнуто мерам обеспечения производ-

ства по делу об административном правонарушении строго на основаниях и в порядке, которые законодательно установлены. В свою очередь, обеспечение и укрепление законности при применении к правонарушителю мер административного принуждения является одной из немаловажных задач прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Прокурор осуществляет надзор за применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и вправе реагировать на незаконное применение этих мер<sup>6</sup>.

На основе обобщения практики работы прокуроров Генеральной прокуратурой Российской Федерации среди типичных нарушений законодательства об административных правонарушениях обозначается сравнительно большой объем тех из них, которые допускаются органами административной юрисдикции и их должностными лицами в процессе применения норм КоАП РФ, регламентирующих применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- доставление физических лиц должностными лицами органов, не указанных в части 1 статьи 27.2 КоАП РФ, либо должностными лицами в связи с совершением правонарушений, не отнесенных к компетенции этого органа;
- нарушение порядка административного задержания (необоснованное задержание, отсутствие протоколов, превышение установленных законом сроков задержания, осуществление административного задержания неуполномоченными должностными лицами, содержание задержанного лица в не отведенном для этого месте, занесение в регистрационный журнал по месту задержания записи о применении этой меры);
- осуществление привода в отношении лица, не подлежащего ему в силу статьи 27.15 КоАП РФ, либо по устному поручению (без вынесения определения) судьи, органа или должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении;
- осуществление личного досмотра и досмотра вещей должностными лицами, не уполномоченными на проведение таких действий, а также игнорирование требований о присутствии понятых;
- наложение ареста на товары, транспортные средства и иные вещи, не являющиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, либо лицом, не уполномоченным на это, а также нарушение требований о присутствии при аресте товаров, транс-

портных средств и иных вещей их владельцев и понятых;

- осуществление осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов неуполномоченными лицами;

- изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, не уполномоченными на то должностными лицами либо в отсутствие понятых, а также невыполнение требований об обязательной оценке стоимости изъятых вещей в случаях, установленных ст. 27.11 КоАП РФ<sup>7</sup>.

Изложенное свидетельствует о необходимости особого внимания со стороны прокуроров при проведении проверок законности мер по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. Среди средств прокурорского реагирования интерес представляет постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию.

Согласно пункту 7.4 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>8</sup> (далее – приказ Генерального прокурора РФ № 195) следует решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, активнее использовать право освободить своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

В Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях<sup>9</sup> (далее – методические рекомендации) содержится примерный перечень оснований для вынесения прокурором такого постановления, однако он носит информативный, ориентирующий характер, поэтому с целью выявления случаев незаконного задержания в каждом конкретном случае от прокурора требуется надлежащее сопоставление фактической обстановки с нормами права.

Как показывает анализ практики, прокуроры крайне редко применяют эту меру реагирования, поскольку административное задержание

является процедурой кратковременной, требующей оперативного вмешательства, а КоАП РФ не предусматривает обязательное уведомление прокурора о применении административного задержания, следовательно, установление оснований для вынесения постановления об освобождении задержанного лица, как правило, осуществляется при непосредственном посещении соответствующих помещений. Отсутствие уведомления прокурора расценивается К.В. Моренко как противоречие целям и задачам прокурорского надзора за соблюдением законов, защиты прав и свобод физических и юридических лиц, интересов государства<sup>10</sup>. Наряду с этим закрепление обязанности уведомлять прокурора о каждом административном задержании поспособствует неоправданному росту нагрузки как на лиц, которые вправе осуществлять административное задержание в соответствии со статьей 27.3 КоАП РФ, так и на прокуроров.

По мнению К.В. Моренко, действующее административно-деликтное законодательство устанавливает полномочия прокурора по надзору за исполнением законов только при применении административного задержания, автором предлагается расширить полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в отношении всех мер обеспечения<sup>11</sup>. Вместе с тем, не соглашаясь с обозначенной трактовкой законодательства, отметим, что прокурор правомочен реагировать на незаконное применение любой из мер обеспечения, названной в главе 27 КоАП РФ. Как следует из пункта 6.2 методических рекомендаций, проверенные прокурором сведения о неправильном применении норм материального права и (или) несоблюдении должностными лицами органа административной юрисдикции процессуальных требований КоАП РФ, в том числе требований о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выступают основанием для внесения представления об устранении нарушений законов в этой области.

Кроме того, в 2018 году КоАП РФ дополнен статьей 27.20, согласно которой прокурор принимает непосредственное участие в процессе применения такой меры обеспечения производства, как арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, путем направления вместе с постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении судьбе мотивированного ходатайства. Так,

например, определением мирового судьи удовлетворено ходатайство прокурора Ленинского района г. Саранска о наложении ареста на имущество в отношении ООО «СДС-Управление строительства»<sup>12</sup>. Судом особо отмечается, что отказ в удовлетворении ходатайства прокурора может затруднить или сделать невозможным в дальнейшем исполнение судебного постановления о назначении административного наказания<sup>13</sup>. Тем не менее в целях исключения практики отказа в удовлетворении ходатайств о наложении ареста на денежные средства<sup>14</sup> прокурорам следует тщательно прорабатывать мотивационную составляющую такого рода ходатайств, в частности принимать исчерпывающие меры к установлению имущества юридического лица, в том числе путем получения необходимой информации от управления Росреестра и МРЭО ГИБДД.

Согласимся, что процесс развития института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на сегодняшний день не является завершенным и требует дальнейшего законодательного совершенствования<sup>15</sup>. В части, касающейся полномочия прокурора в этой сфере, резюмируем изложенное. Прокурор сам непосредственно не применяет меры обеспечения, однако участвует в их осуществлении путем двух форм: прокурорский надзор и направление мотивированного ходатайства в соответствии со статьей 27.20 КоАП РФ. При этом первая из форм будет общей, поскольку реализуется в отношении всей главы 27 КоАП РФ, а вторая – частной в силу её ограничения рамками статьи 27.20 КоАП РФ. Являясь средствами укрепления законности в производстве по делам об административных правонарушениях, обозначенные формы имеют разную правовую природу. Если, например, представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению, должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона и о результатах письменно сообщается прокурору, то поданное ходатайство рассматривается судьей не позднее следующего дня после дня его поступления в суд без извещения прокурора, а решение об удовлетворении ходатайства прокурора о наложении ареста на имущество либо об отказе в удовлетворении такого ходатайства может быть обжаловано в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ. Следовательно, рассмотренные акты прокурорского реагирования имеют государственно-властный характер, ходатайство же – некое процессуальное обращение к государству в лице его судебных органов.

Таким образом, реализация прокурором полномочий, главным образом надзорных, в сфере применения мер обеспечения является неотъемлемым элементом общей системы гарантий прав и свобод физических и юридических лиц в производстве по делам об административных правонарушениях.

#### *Библиографический список*

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
3. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. – 2008. – № 3.
4. Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.12.2021).
5. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17.02.2021 № 16-1310/2021 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.01.2022).
6. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11.12.2020 по делу № 16-5317/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.01.2022).
7. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2021 № 16-4129/2021 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.01.2022).
8. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие [Текст] / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 344 с.
9. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 [Текст] / Андрей Иванович Каплунов. – М., 2005. – 498 с.
10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011.
11. Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 [Текст] / Кирилл Владимирович Моренко. – М., 2017. – 164 с.

12. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая: учебник [Текст] / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – 304 с.

13. Соколов А.Ю. Генезис правовых основ регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / А.Ю. Соколов // *Lex Russica* (Русский закон). – 2012. – № 16. – С. 1269–1280.

14. Соколов А.Ю. Конституционные основы мер обеспечения производства по делам об адми-

нистративных правонарушениях [Текст] / А.Ю. Соколов // *Общество и право*. – 2014. – № 1 (47). – С. 193–196.

15. Татарян В.Г. Становление советского административно-деликтного законодательства: к 25-летию принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [Текст] / В.Г. Татарян // *История государства и права*. – 2005. – № 4. – С. 45–49.

<sup>1</sup> Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая: учебник. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 299.

<sup>2</sup> Татарян В.Г. Становление советского административно-деликтного законодательства: к 25-летию принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // *История государства и права*. 2005. № 4. С. 46–47.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 142–143.

<sup>4</sup> Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 379–383.

<sup>5</sup> Соколов А.Ю. Конституционные основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // *Общество и право*. 2014. № 1 (47). С. 194.

<sup>6</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011.

<sup>7</sup> Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.12.2021).

<sup>8</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // *Законность*. 2008. № 3.

<sup>9</sup> Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.12.2021).

<sup>10</sup> Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 75.

<sup>11</sup> Там же. С. 64.

<sup>12</sup> Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17.02.2021 № 16-1310/2021 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>13</sup> Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11.12.2020 по делу № 16-5317/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>14</sup> Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2021 № 16-4129/2021 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>15</sup> Соколов А.Ю. Генезис правовых основ регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // *Lex Russica* (Русский закон). 2012. № 16. С. 1280.

## IMPLEMENTATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE SPHERE OF APPLICATION OF MEASURES TO ENSURE THE PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

*E.S. Kruglova*

*Assistant of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

Measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses are determined from the position of one of the points of intersection of the rights of citizens, legal entities and state bodies with the authority to bring to administrative responsibility, which necessitates effective prosecutorial activity in the designated area. Both the theoretical and practical bases of the exercise of the prosecutor's powers in the application of measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses are investigated, the experience of the prosecutor's response is summarized. It's established that the prosecutor doesn't directly apply security measures, but implements the legally granted powers through two forms: prosecutorial supervision sending a reasoned petition in accordance with Article 27.20 of Code of Administrative Offences.

*Keywords:* the prosecutor, powers, administrative offenses, security measures.