

УДК 347.963

DOI: 10.34670/AR.2020.27.50.022

Правовая природа исключительных полномочий прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях

Гадиятова Мария Витальевна

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры прокурорской деятельности,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: gadiyatovam@inbox.ru

Аннотация

В статье исследованы полномочия прокурора по осуществлению административного преследования, взаимосвязь административного преследования с прокурорским надзором. Рассмотрены вопросы актуальности возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях, анализируются статистические данные о количестве рассмотренных прокурорами обращений о привлечении к административной ответственности. Посредством обращения к научным исследованиям и материалам практики выявляется, насколько самостоятельно осуществление прокуратурой административного преследования. Автор обращается к рассмотрению концепции вторичности административного преследования по отношению к функции надзора прокуратуры. Делается вывод о том, что наличие исключительной компетенции прокуратуры по вопросам возбуждения производств об административных правонарушениях не может уложиться в концепцию осуществления прокурорского надзора, цель которого – обеспечить законность в деятельности поднадзорных прокуратуре субъектов. Указывается на то, что необходимо детально регламентировать функции административного преследования тем или иным органом прокуратуры, определить тот или иной принцип деятельности прокуратуры в рассматриваемом направлении, установить пределы административного преследования, которое осуществляет прокуратура Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Гадиятова М.В. Правовая природа исключительных полномочий прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 207-214. DOI: 10.34670/AR.2020.49.61.023

Ключевые слова

Прокурор, полномочия, надзор, возбуждение дела об административном правонарушении, прокурорский надзор, административное преследование.

Введение

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования действующим законодательством о прокуратуре отнесены к одному из видов деятельности прокурорских органов. В связи с этим в научной литературе мнения ученых о природе данных полномочий прокурора разделились. Одни из них относят полномочие по возбуждению административного производства к правовым средствам прокурора и обосновывают его неуместное указание среди функций прокуратуры [Балакшин, 1999]. Другие последовательно аргументируют мнение об административном преследовании как самостоятельной функции надзорного органа [Винокуров, 2012]. Указанная полемика является концептуальным значением, так как, отделив административное преследование от сферы надзора, следует одновременно признать и иную природу осуществления данного вида деятельности, иные организационно-правовые начала, характер полномочий, а также субъектов, в отношении которых прокурор вправе осуществлять административное преследование.

Основная часть

Анализируя действующее законодательство о прокуратуре, можно сделать следующие выводы.

- 7) Системное толкование ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 позволяет выделить административное преследование в качестве самостоятельной функции прокуратуры. Однако анализ иных норм законодательства о прокуратуре не позволяет рассматривать указанный вид деятельности вне связи с прокурорским надзором. Между тем анализируемый вид деятельности не является единственным примером отсутствия самостоятельного нормативного закрепления в законе. Так, не получили нормативной регламентации порядок осуществления органами прокуратуры надзора за законностью действий судебных приставов, осуществление уголовного преследования как комплексный вид деятельности, однако в отношении последнего в научных кругах не возникает сомнения о наличии данной функции у органов прокуратуры.
- 8) Для того чтобы проанализировать правовую природу осуществляемого прокурором административного преследования, нужно проводить оценку полномочий прокуроров, которые предоставляются специальной нормой кодекса. Если же административное преследование, исходя из того, какие полномочия предоставлены прокурору, подлежит осуществлению в рамках надзорной деятельности прокуратуры, то оно является правовым средством прокуроров при процессе осуществления ими той или иной надзорной функции. Если возможность осуществлять различные действия, которые составляют административное преследование, не является связанной с тем, как прокурорские работники осуществляют надзорные полномочия, то следует сделать вывод о самостоятельности этой деятельности.

Надо отметить, что концепция вторичности административного преследования по отношению к тем или иным функциям надзора прокурорских работников не совпадает с некоторыми моментами.

Не тождественны поднадзорные прокуратуре граждане и организации, непосредственно в отношении которых любой прокурор полномочен возбуждать дело об административном правонарушении. Так, к числу последних можно отнести физических лиц. В настоящем

исследовании нами совершенно не учитываются имеющие место несоответствия норм законодательства о прокуратуре, а также о субъекте, непосредственно в отношении которого возможно постановление об административном правонарушении, и КоАП РФ. Приведенное выше несоответствие сформировало научную дискуссию, касающуюся возможности реализации прокуратурой любых надзорных полномочий, касающихся граждан [Безрукавая, 2016]. Вместе с тем КоАП РФ к исключительной подведомственности органов прокуратуры относит многие составы существующих административных правонарушений, непосредственно по которым вместе с другими лицами имеют возможность быть привлечены к ответственности также граждане: ст. 5.23, 5.61, 5.62, ч. 2 ст. 7.24, ст. 12.35, 13.14 КоАП, а по ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление) субъектом правонарушения считаются исключительно граждане. Следовательно, когда административное преследование изучается как отдельная функция прокуратуры, предмет дискуссии исчезает, так как реализация административного преследования направлена исключительно на привлечение правонарушителей к административной ответственности, независимо от субъектного состава указанных лиц (граждане или должностные лица, а также юридические лица). Сейчас право прокурора выносить постановление о возбуждении административного производства по правонарушениям, совершенным гражданами, определено исключительной компетенцией органов прокуратуры относительно их административной юрисдикции. Непосредственное вынесение указанных постановлений станет исключением из сложившейся практики о неподнадзорности физических лиц органам прокуратуры.

Сам факт исключительной компетенции органов прокуратуры по возможности возбуждения производств, касающихся административных правонарушений, совершенно не укладывается в стройную концепцию реализации прокурорского надзора, конкретной целью которого считается осуществление гарантий законности в работе поднадзорных прокуратуре конкретных субъектов. В рамках ст. 24.6 КоАП РФ прокуратура реализует надзор за полным соблюдением Конституции РФ, строгим исполнением законов при осуществлении производства по административным делам, в соответствии с чем ей делегированы полномочия по реализации возбуждения дел, касающихся административных правонарушений, непосредственному участию в их рассмотрении, предъявлению доказательств, направлению ходатайств, а также даче заключений по любым вопросам, появляющимся в ходе разбирательства дела, принесению протеста, касающегося постановления по административному делу, независимо от своего участия в деле, а также реализации других действий, установленных законом.

Соответственно, нормативными актами об административных правонарушениях, непосредственно регламентирующих юридический статус прокурора в ходе административного производства, полномочия, имеющиеся у прокурора, устанавливаются как надзорные. Специфический статус прокурора заключается в наделении его полномочием по возбуждению дела об административном правонарушении, в чем и состоит отличие от существующих административной органов, в компетенцию которых входит составление протокола об административном правонарушении. Так, законодатель устанавливает несколько составов правонарушений, непосредственно по которым прокурор имеет возможность возбуждать административное производство. Вместе с тем такое право прокурора обуславливает его обязанности, а это значит, что прокурор обязан возбуждать производства при наличии достаточных сведений о наличии состава административного правонарушения. Кроме того, непосредственное вынесение постановлений имеет отношение к исключительной компетенции исследуемых органов прокуратуры.

Необходимо отметить ежегодный тренд роста числа составов соответствующих административных правонарушений, напрямую регламентируемых ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ. На настоящий момент прокурор имеет исключительные полномочия, направленные на возбуждение административных производств, касающихся 56 составов КоАП РФ вместо 18 ее первоначальной редакции. Исключительность имеющихся полномочий сопряжена с тем, что только прокурор имеет право на возбуждение административных дел по указанным составам правонарушений. Кроме того, неясна правовая позиция законодателя об актуальности наделения прокурора указанными полномочиями [Сивидова-Абкарян, 2018].

Осуществляя системное толкование ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, где прокурор в границах реализации надзорных полномочий имеет возможность возбудить дело совершенно о любом административном правонарушении, можно заметить, что непосредственное наделение прокурора исключительной компетенцией совершенно не сопряжено с реализацией надзорной деятельности. На практике поводом для вынесения постановления о возбуждении производства по делу исключительной компетенции является поступление в прокуратуру информации, достаточной для возбуждения производства по делу, из государственных органов, СМИ, от граждан и других лиц. При этом, например, конкретное звено прокурорской системы в каждом случае принимает самостоятельное решение в случае недостаточности данных – отказать в возбуждении производства или передать материалы в органы полиции для проведения административного расследования. Нередки случаи проведения самостоятельных проверок [Там же].

В связи с этим показательны такие правовые средства прокурора по делам об оскорблении (ст. 5.61 КоАП РФ), как поквартирный (подворовой) обход, опрос свидетелей, опрос конфликтующих сторон, которые едва ли укладываются в концепцию о неподмене органами прокуратуры иных государственных органов. Другим не менее значимым поводом для возбуждения производства по составам исключительной компетенции прокурора является изучение материалов уголовных, гражданских и административных дел, по результатам которых прокурор может усмотреть основание для привлечения лица к административной ответственности. Принципиальным для процедуры возбуждения производства по составам исключительной компетенции выступает факт отсутствия проверочных действий со стороны прокуратуры, а следовательно, и осуществления прокурором надзорных полномочий.

Необходимо отметить системный характер такой деятельности ввиду ведения статистического учета. По данным Судебного департамента РФ, в 2019 г. в суды общей юрисдикции и к мировым судьям поступило 16 358 постановлений прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление), отнесенной к исключительной компетенции прокуратуры, что на 249 административных дел больше показателя 2018 г.¹ Отсутствие проведения надзорных проверочных действий и допустимость вынесения прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении по поступившей в органы прокуратуры информации, изучение гражданских и уголовных дел позволяют определить природу полномочий прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, отнесенных к исключительным полномочиям прокуратуры, как ненадзорную, а следовательно,

¹ См. сводные статистические данные Судебного департамента РФ о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018-2019 гг.

являющуюся самостоятельным видом ненадзорной деятельности – административного преследования прокуратуры Российской Федерации.

Примечательно, что вопрос о самостоятельности осуществления прокуратурой административного преследования нашел отражение в судебной практике Верховного Суда РФ, который разрешил его утвердительно. В прокуратуру областного звена поступило заявление от гражданина о привлечении к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ (являющейся исключительной компетенцией прокуратуры) должностных лиц Администрации Президента РФ. Прокуратурой не было принято процессуального решения по делу, а заявление было перенаправлено в орган, действия которого обжалуются. Судебной коллегией Верховного Суда РФ ранее вынесенные решения по делу были отменены, по делу было принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска, признании действий прокуратуры законными. Верховный Суд РФ, признавая правомочие прокурора возбуждать административное производство как вне, так и в рамках надзорной деятельности прокуратуры, пришел к выводу о тождестве поднадзорных прокуратуре объектов и лиц, в отношении которых прокурор может возбудить административное производство (см. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23 марта 2020 г. № 7-КА19-4).

Заключение

Будучи самостоятельным видом деятельности, административное преследование осуществляется прокуратурой только в отношении тех органов публичной власти, которые перечислены в ст. 2, 21, 26, 29, 32 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1. При указанной трактовке остается непонятным, почему Верховный Суд РФ распространяет данную закономерность только на органы публичной власти, а также вновь становится неразрешенным вопрос об осуществлении надзора за гражданами.

Следует также отметить, что законодательством о прокуратуре круг лиц, в отношении которых прокуратура может применять правовые средства, регламентирован только в отношении надзорной деятельности. Выделяя административное преследование в качестве самостоятельной функции с потенциалом административных органов, законодательство о прокуратуре при этом не ограничивает круг объектов, в отношении которых прокурором возбуждается административное производство. Ввиду данного факта, признавая рассматриваемый вид деятельности прокуратуры самостоятельным, суд в этот же момент устанавливает тождество в определении объектов надзора и административного преследования. Считаем данный вывод ошибочным, так как диспозиция ст. 5.59 КоАП РФ не детализирует состав государственных органов, в отношении которых она не применяется. При этом прокурор, обладающий исключительными полномочиями в отношении возбуждения дела по ст. 5.59, почему-то не может возбуждать дела в отношении ряда органов государственной власти, к коим относится Администрация Президента РФ. Представляется, что данная проблема должна быть устранена путем детального регламентирования функции административного преследования органами прокуратуры, определения принципов деятельности прокуратуры в рассматриваемом направлении, установления пределов административного преследования, осуществляемого прокуратурой Российской Федерации.

Библиография

1. Балакшин В. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении // Законность. 1999. № 10. С. 6-10.
2. Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 17-19.
3. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52-56.
4. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20-25.
5. Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 2. С. 52-55.
6. Занин Т.В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Криминалист. 2015. № 1. С. 43-45.
7. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 23.03.2020 № 7-КА19-4. URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-23032020-n-7-ka19-4/>
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
9. Микулин А.И. Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 64-72.
10. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
11. Сивидова-Абкарян Т.Ф. Реализация прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.61 КоАП // Законность. 2018. № 5. С. 22-26.
12. Субанова Н.В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике // Законность. 2016. № 9. С. 12-16.
13. Шобухин В.Ю. Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования // Современное право. 2013. № 11. С. 35-38.

The legal nature of public prosecutors' exclusive powers to initiate administrative proceedings

Mariya V. Gadiyatova

PhD in Law, Docent,
Associate Professor at the Department of public prosecutors' activities,
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomolskaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: gadiyatovam@inbox.ru

Abstract

The article aims to explore public prosecutors' powers to perform the function of administrative prosecution and to reveal the interrelation between administrative prosecution and public prosecutors' supervision. It deals with the relevance of public prosecutors' initiation of administrative proceedings and carries out an analysis of statistical data on the number of appeals concerning bringing to administrative liability considered by public prosecutors. Having considered scientific research and practice materials, the author of the article reveals how independent the public prosecutor's office is in the process of carrying out administrative prosecution. The article considers

Mariya V. Gadiyatova

the concept of repeated administrative prosecution in relation to the supervisory function of the public prosecutor's office. The author concludes that the existence of the exclusive competence of the public prosecutor's office to initiate administrative proceedings cannot fit into the concept of public prosecutors' supervision, the purpose of which is to ensure the legality of the activities of subjects supervised by the public prosecutor's office. The article points out that it is necessary to regulate in detail the functions of administrative prosecution of prosecuting authorities, to determine the principle of public prosecutor's activities in this direction, to establish the limits of administrative prosecution carried out by the public prosecutor's office of the Russian Federation.

For citation

Gadiyatova M.V. (2020) Pravovaya priroda isklyuchitel'nykh polnomochii prokurora po vzbuzhdeniyu del ob administrativnykh pravonarusheniyyakh [The legal nature of public prosecutors' exclusive powers to initiate administrative proceedings]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 207-214. DOI: 10.34670/AR.2020.49.61.023

Keywords

Public prosecutor, powers, supervision, initiation of administrative proceedings, public prosecutors' supervision, administrative prosecution.

References

1. Balakshin V. (1999) Postanovlenie prokurora o vzbuzhdenii proizvodstva ob administrativnom pravonarushenii [Public prosecutors' resolutions on the initiation of administrative proceedings]. *Zakonnost'* [Legality], 10, pp. 6-10.
2. Bezrukavaya N.I. (2016) Vzbuzhdenie prokurorom del ob administrativnykh pravonarusheniyyakh v otnoshenii grazhdan [The initiation of administrative proceedings against citizens by public prosecutors]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 7, pp. 17-19.
3. Ergashev E.R. (2012) O problemakh normativnogo regulirovaniya primeneniya postanovleniya o vzbuzhdenii administrativnogo proizvodstva kak akta prokurorskogo reagirovaniya [On the problems of the regulation of the application of the resolution on the initiation of administrative proceedings as an act of public prosecutors' response]. *Biznes, menedzhment i pravo* [Business, management and law], 2, pp. 52-55.
4. Gal'chenko A.I. (2014) Vzbuzhdenie prokurorom del ob administrativnykh pravonarusheniyyakh [The initiation of administrative proceedings by public prosecutors]. *Zakonnost'* [Legality], 2, pp. 20-25.
5. *Kassatsionnoe opredelenie Sudebnoi kollegii po administrativnym delam Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 23.03.2020 № 7-KA19-4* [Cassation Determination of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation No. 7-KA19-4 of March 23, 2020]. Available at: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-23032020-n-7-ka19-4/> [Accessed 15/08/20].
6. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [Accessed 15/08/20].
7. Mikulin A.I. (2010) Printsip sostyazatel'nosti v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyyakh [The adversarial principle in administrative proceedings]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 10, pp. 64-72.
8. *O prokurature Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 17.01.1992 № 2202-1* [On the public prosecutor's office of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 2202-1 of January 17, 1992]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ [Accessed 15/08/20].
9. Shobukhin V. Yu. (2013) Polnomochiya prokurora: aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya [Public prosecutors' powers: topical problems of legal regulation]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 11, pp. 35-38.
10. Sividova-Abkaryan T.F. (2018) Realizatsiya prokurorom polnomochii po vzbuzhdeniyu del ob administrativnykh pravonarusheniyyakh, predusmotrennykh st. 5.61 KoAP [The exercising of public prosecutors' powers to initiate

-
- administrative cases under Article 5.61 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences]. *Zakonnost'* [Legality], 5, pp. 22-26.
11. Subanova N.V. (2016) *Vozbuzhdenie prokurorom del ob administrativnykh pravonarusheniyakh: novoe v praktike* [The initiation of administrative proceedings by public prosecutors: new issues in practice]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 12-16.
 12. Vinokurov A.Yu. (2012) *Administrativnoe presledovanie kak funktsiya prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Administrative prosecution as a function of the public prosecutor's office of the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 10, pp. 52-56.
 13. Zanin T.V. (2015) *Yavlyatsya li deyatelnost' fizicheskikh lits ob"ektom prokurorskogo nadzora?* [Are activities of individuals subject to public prosecutors' supervision?] *Kriminalist* [Forensic specialist], 1, pp. 43-45.