

УДК 34**Процессуальные аспекты реализации полномочий прокурора в административном судопроизводстве и процессе****Гуреева Ольга Андреевна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: Gureeva@mail.ru

Булгакова Луиза Сираджединовна

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: Gureeva@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы реализации полномочий прокурора по защите прав и свобод человека и гражданина в рамках публичных правоотношений. Анализируются правовые основания привлечения виновных лиц к административной ответственности за неисполнение требований прокурора, а также возможность обращения прокурора в суд в порядке административного судопроизводства.

Для цитирования в научных исследованиях

Гуреева О.А., Булгакова Л.С. Процессуальные аспекты реализации полномочий прокурора в административном судопроизводстве и процессе // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 12А. С. 148-157.

Ключевые слова

Прокурор, представление, акт прокурорского реагирования, административное исковое заявление, постановление о привлечении к административной ответственности.

Введение

В качестве механизма реализации правовых средств в прокурорском надзоре принято понимать совокупность методов, приемов и способов осуществления полномочий прокурора и вынесения актов прокурорского реагирования.

Прокурорская деятельность на современном этапе характеризуется применением правовых инструментов, одним из которых является акт прокурорского реагирования, целью применения последнего выступает обеспечение законности и правопорядка на всей территории Российской Федерации.

Такое понятие, как «акт прокурорского реагирования», в настоящее время нормативно не закреплён, однако, исходя из анализа научных разработок в области прокурорского надзора и многолетней прокурорской практики, акт прокурорского реагирования можно определить как официальный документ органов прокуратуры, вынесенный в адрес должностного лица, органа власти, юридического лица и направленный на устранение выявленных прокурором нарушений в ходе реализации полномочий.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (далее – Закон о прокуратуре) закреплены следующие акты (меры) прокурорского реагирования:

- протест на правовой акт, противоречащий закону, нарушающий права и свободы человека и гражданина (ст. 23, 28 Закона о прокуратуре);
- представление об устранении нарушения закона, прав и свобод человека и гражданина (п. 3 ст. 22, ст. 24, 28 Закона о прокуратуре);
- постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Закона о прокуратуре).
- предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре).

Вышеназванные акты прокурорского реагирования содержат в себе требование об обязанности лиц, в адрес которых вынесен акт, его исполнить, то есть присутствуют признаки императивности, которые проявляются в том, что главным средством публично-правовой ответственности за неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, безусловно, является возможность привлечения лица к административной ответственности, предусмотренной статьей 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении».

Основная часть

Исследуя опыт прокурорской практики, можно сделать вывод, что поводом для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ могут послужить следующие случаи невыполнения законных требований прокурора:

По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования виновным лицом не применяются надлежащие меры по устранению выявленных нарушений.

Неявка лиц, вызванных в органы прокуратуры для дачи объяснений по фактам нарушения законов.

Неисполнения требований прокурора в рамках предоставления соответствующей

информации или документов, необходимость в которых возникла в процессе осуществления надзорной деятельности, либо ее представление с нарушением установленного срока и иное.

Рассмотрим на примере. Районной прокуратурой Санкт-Петербурга проведена проверка по обращению гражданина Г. о нарушении ООО «Н.Л.» (далее – Общество) прав дольщиков, вложивших денежные средства в строительство многоквартирного жилого дома в Санкт-Петербурге.

В ходе проведения проверки и установления возможного факта двойных продаж квартир 10.02.2023 прокуратурой района в адрес генерального директора Общества направлено требование о предоставлении документов, в том числе полного реестра дольщиков.

Указанное требование было исполнено не в полном объеме, указанный реестр дольщиков в установленный срок представлен не был, при этом генеральный директор Общества пояснил, что указанный реестр будет представлен 21.02.2023. В связи с неисполнением требования 21.02.2023 генеральному директору Общества было вручено новое требование о представлении документов, согласно которому реестр заключенных договоров (действующих и расторгнутых) должен быть представлен в адрес прокуратуры района 26.02.2023. Представленный 26.02.2023 перечень договоров долевого строительства также не содержал в себе сведения о договорах, которые были расторгнуты.

В связи с неисполнением Обществом требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонения от явки по его вызову заместителем прокурором района в отношении Общества возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ, которое направлено в районный суд для рассмотрения по существу.

23.03.2023, согласно решению суда, Общество признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ, и назначен штраф в размере 50 000 руб.

Прокурору при вынесении решения о привлечении виновного лица к административной ответственности необходимо установить наличие в деянии виновного лица состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона), что в совокупности свидетельствует о противоправности совершенных действий.

Объектом данного административного правонарушения является институт государственной власти в виде реализации полномочий прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, действующего от имени государства и представляющего его интересы, вытекающие из норм закона.

Затрагивая вопрос субъекта административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ, необходимо сказать, что, согласно санкции статьи, к ответственности могут привлекаться граждане, должностные и юридические лица. Рассматривая вопрос о субъекте административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ, следует отметить, что в соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре, в компетенцию органов прокуратуры непосредственно не входит надзор за гражданами.

Вместе с тем, исходя из анализа положений КоАП РФ, Закона о прокуратуре, в том числе в редакции Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», органы прокуратуры в целях реализации возложенных на них полномочий осуществляют возбуждение дел об административных

правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Таким образом, реализация прокурором полномочий в части возбуждения дел об административных правонарушениях по статьям, санкции которых предусматривают ответственность не только должностных и юридических лиц, но и граждан, урегулирована нормами как КоАП РФ, так и Закона о прокуратуре.

Объективная сторона выражается в бездействии лица, совершившего правонарушение. Согласно требованиям статьи, правонарушение может также выражаться в воспрепятствовании прокурору в проходе на территорию организации либо запрете в выдаче определенных документов или материалов при проверке и иное.

Местом совершения административного правонарушения следует считать то место, где должно быть совершено действие или выполнена возложенная на лицо обязанность. Например, в случае непредставления сведений по запросу прокурора местом совершения указанного проступка следует считать место нахождения лица и, как следствие, дело об административном правонарушении должно рассматриваться по месту нахождения данного лица.

С субъективной стороны невыполнение законных требований прокурора характеризуется умыслом (осознает противоправный характер своего деяния; предвидит вредные последствия своего деяния; желает наступления данных вредных последствий). Установление умысла является существенным элементом для всестороннего, полного и объективного рассмотрения административного дела, возбужденного по ст. 17.7 КоАП РФ, поскольку привлечение к административной ответственности по указанной статье возможно лишь при наличии умышленного невыполнения требования прокурора.

Временем совершения административного правонарушения является конкретный момент, когда лицо должно было выполнить требования прокурора, но не выполнило. Так, согласно Закону о прокуратуре, представление прокурора рассматривается в течение месяца со дня внесения представления, также виновными лицами должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме (ст. 24 Закона о прокуратуре).

Согласно ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ, любое постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ (протокол об административном правонарушении), исходя из чего можно сделать вывод, что в постановление вносятся следующие данные:

- дата и место его вынесения;
- должность, классный чин, фамилия и инициалы прокурора, вынесшего постановление;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие;
- место, время совершения и событие административного правонарушения;
- статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за административное правонарушение;
- объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
- иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Согласно судебной практике, можно выявить ряд определенных ошибок, допускаемых сотрудниками органов прокуратуры, приводящие в дальнейшем к отмене судебных постановлений о привлечении лиц к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ. Так, к типичным ошибкам можно отнести:

- предоставление лицам неразумного срока на устранение указанных в актах прокурорского реагирования нарушений;
- истребование документов, которые не могут быть представлены по запросу прокурора;
- неправильное исчисление срока давности привлечения к административной ответственности;
- направление произвольного, не основанного на законе прокурорского требования;
- направление прокурорского требования ненадлежащим способом, в частности факсимильной связью, что не позволяет подтвердить факт получения требований прокуратуры, недостаточно полно проводится проверка всех обстоятельств дела и иное.

Вместе с тем, исходя из анализа судебной и прокурорской практики, актуальным остается вопрос в части надлежащего исполнения требований прокурора, и наличие положительного решения со стороны судебного корпуса по постановлениям прокурора о возбуждении дел об административных правонарушениях не является гарантом исполнения требований, указанных в актах прокурорского реагирования. В связи с этим возникает необходимость применения иных правовых средств прокурорского реагирования, одним из которых является обращение прокурора в суд общей юрисдикции по правилам, предусмотренным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

Правильное и основанное на законе использование права на обращение в суд и квалифицированное поддержание заявленных требований в суде представляют собой исключительно эффективное средство восстановления и защиты охраняемым законом прав, свобод и интересов граждан, общества и государства со стороны органов прокуратуры Российской Федерации.

Обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре является основной целью прокурорского надзора. Для реализации указанной цели прокурор в силу ст. 35 Закона о прокуратуре участвует в рассмотрении административных дел судами в случаях, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве.

В силу п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, должностных лиц, порядок производства по которым предусмотрен гл. 22 названного кодекса.

Положения ч. 4 ст. 218 КАС РФ предоставляют прокурору право обратиться в суд с требованиями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагают, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно

возложены какие-либо обязанности.

Обращаясь в суд, прокурор тем самым реализует полномочия по реагированию на то правонарушение, которое было установлено в процессе реализации его функций, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации. Деятельность прокурора, связанная с подготовкой административного искового заявления в суд, является многоаспектной как с точки зрения технической подготовки, так и с точки зрения законности предъявляемых требований и зависит от наличия соответствующей информации.

При обращении прокурора с административным исковым заявлением в суд должен быть соблюден соответствующий порядок предъявления заявления, предусмотренный действующим законодательством. Процессуально-правовыми последствиями его несоблюдения могут быть оставление заявления без движения (ст. 130 КАС РФ) и возвращение заявления (ст. 129 КАС РФ).

Процессуальное законодательство помимо общих требований к содержанию административного искового заявления предусматривает для прокурора и дополнительные.

По общему правилу административное исковое заявление прокурора должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 125 и 126 КАС РФ. В частности, ч. 1 ст. 125 КАС РФ предусматривает письменную форму административного искового заявления, которое подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд.

Обязательные содержательные требования к административному исковому заявлению включают следующие указания:

1. Наименование суда, в который подается административное исковое заявление согласно правилам подсудности, установленным ст. 17.1–21 КАС РФ. Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности. В случае, если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняет свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

2. Наименование административного истца, адрес нахождения, номера телефонов, факсов, адресов электронной почты.

3. Наименование административного ответчика, если административным ответчиком является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации и индивидуального предпринимателя также сведения об их государственной регистрации, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика. Если в качестве ответчика указывается должностное лицо, необходимо указать ФИО должностного лица и полное правильное наименование его должности. Поскольку к участию в таких делах суд

привлекает в качестве второго административного ответчика и орган власти, в котором исполняет свои обязанности должностное лицо, желательно сразу указать этот орган в административном иске (наименование и адрес).

4. Наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, даты и места совершения оспариваемого действия (бездействия).

5. Сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие органа, организации или должностного лица, которые в силу обязанностей, возложенных в установленном законом порядке, уклоняются от их исполнения.

6. Сведения о правах, свободах и законных интересах неопределенного круга лиц, публичных интересах.

7. Нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемое решение, действие (бездействие).

8. Требования о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями [Кошелев, 2024].

9. Сведения о принятии мер прокурорского реагирования с указанием даты внесения соответствующего акта и результатов рассмотрения последнего. Например, с целью устранения выявленных нарушений в ходе осуществления надзорной деятельности прокуратурой района (дата) внесено представление, однако указанные нарушения требований законодательства до настоящего времени не устранены. Указанное бездействие администрации нарушает права неопределенного круга лиц на получение достоверной информации о деятельности органа местного самоуправления в части исполнения бюджета муниципального образования.

10. Иные сведения, определяющие особенности производства по рассматриваемой категории административных дел.

По правилам ст. 126 КАС РФ к административному заявлению прокурора прилагаются:

1. Уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют. Административный истец, обладающий государственными или иными публичными полномочиями, обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

2. Документы, подтверждающие обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования. Поскольку на прокурора, предъявившего административный иск, в силу ст. 62 КАС РФ, возложено бремя доказывания, прокурор перед предъявлением административного искового заявления в ходе проведения проверки должен собрать необходимый доказательственный материал. Таким образом, при подготовке административных исковых заявлений прокурор должен обеспечить их полноту и аргументацию, представить в суд необходимые и исчерпывающие доказательства.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет: 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление; 2) соблюдены ли сроки обращения в

суд; 3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия); б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; 4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

3. Документы, подтверждающие соблюдение административным истцом досудебного порядка урегулирования административного спора. В рассматриваемом случае необходимо приложить копии акта прокурорского реагирования, а также ответ, полученный по результатам рассмотрения последнего.

В административном исковом заявлении должен быть представлен перечень прилагаемых к нему документов. При этом в случае невозможности приложения к заявлению каких-либо документов и соответствующих ходатайств об этом обязательно указывается в тексте заявления.

Тщательно проведенная прокурором подготовка к судебному разбирательству позволяет суду разрешить дело по существу в установленные процессуальным законом сроки и вынести законное и обоснованное решение. При подготовке и оформлении обращений в суд прокурор обязан обеспечить их полноту и аргументацию, представлять все необходимые и исчерпывающие доказательства [Винокуров, 2016]. При определении круга доказательств прокурор может использовать предусмотренные КАС РФ средства доказывания, учитывая правила о допустимости и относимости доказательств. При этом прокурор должен отразить в административном исковом заявлении не только фактические, но и правовые основания, то есть сослаться на конкретные нормы материального и процессуального права.

Заключение

Проанализировав судебную практику и подводя итог, можно заметить, что судебная практика по оспариванию действия (бездействия) государственных органов, должностных лиц гражданами и юридическими лицами довольно обширна. Но следует отметить, что при увеличении дел об оспаривании действия (бездействия) государственных органов практика мало закреплена решениями высших судов. В некоторых случаях суды отказывают в рассмотрении заявлений об оспаривании действия (бездействия) государственного органа или прекращают дело по некоторым основаниям. В частности, в случае неподсудности или неподведомственности иска, истечении срока оспаривания действия или бездействия государственного органа, непредставления доказательств, подтверждающих бездействие государственного органа или должностного лица.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что неисполнение или ненадлежащее исполнение законных требований прокурора влечет за собой негативные последствия не только для общества, но и государства в целом. Кроме того, указанные действия ведут к распространению правового нигилизма, часто выражающегося в снижении авторитета органов прокуратуры. Вместе с тем деятельность органов прокуратуры, основанная на законе и подкрепленная практикой по реализации полномочий, способствует повышению эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина в области публичных правоотношений.

Библиография

1. Афанасьева Т.И. О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 8. С. 43-48.
2. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2016. № 2 (98). С. 178-182.
3. Кошелев Д.А. О проблемных аспектах реализации полномочий прокурора в производстве по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2024. № 1. С. 73-76.
4. Мотрович И.Д., Васильева Н.Л. Обращения в процессуальном законодательстве Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 9. С. 15-24.

Procedural aspects of the exercise of powers by the prosecutor in administrative proceedings and process

Ol'ga A. Gureeva

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines,
Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation,
191104, 44 Liteinyi ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: Gureeva@mail.ru

Luiza S. Bulgakova

Senior Lecturer at the Department of State and Legal Disciplines,
Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation,
191104, 44 Liteinyi ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: Gureeva@mail.ru

Abstract

The article examines the issues of the implementation of the powers of the prosecutor to protect human and civil rights and freedoms in the framework of public law relations. The author analyzes the legal grounds for bringing the guilty persons to administrative responsibility for failure to comply with the requirements of the prosecutor, as well as the possibility of going to court in the order of administrative proceedings.

For citation

Gureeva O.A., Bulgakova L.S. (2024) *Protsessual'nye aspekty realizatsii polnomochii prokurora v administrativnom sudoproizvodstve i protsesse* [Procedural aspects of the exercise of powers by the prosecutor in administrative proceedings and process]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (12A), pp. 148-157.

Keywords

Prosecutor, presentation, act of prosecutor's response, administrative statement of claim, resolution on bringing to administrative responsibility.

References

1. Afanas'eva T.I. (2021) O nekotorykh problemakh pravovogo obespecheniya uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve [On some issues of legal support for the participation of the prosecutor in administrative proceedings]. *Rossiiskii sud'ya* [Russian judge], 8, pp. 43-48.
2. Koshelev D.A. (2024) O problemnykh aspektakh realizatsii polnomochii prokurora v proizvodstve po delu ob administrativnom pravonarushenii [On problematic aspects of the implementation of the powers of the prosecutor in proceedings on an administrative offense]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 1, pp. 73-76.
3. Motrovich I.D., Vasil'eva N.L. (2023) Obrashcheniya v protsessual'nom zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii [Appeals in the procedural legislation of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 9, pp. 15-24.
4. Vinokurov A.Yu. (2016) O nekotorykh voprosakh uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve [On some issues of the participation of the prosecutor in administrative proceedings]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 2 (98), pp. 178-182.