

УДК 342.9; 336.72

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2019 г. *А.В. Мартынов,¹ Я.Л. Алиев,² Г.Н. Королев,¹ Е.В. Ширеева¹*¹Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород²Санкт-Петербургский университет

Министерства внутренних дел Российской Федерации, Санкт-Петербург

docpred@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.10.2019

Рассматриваются вопросы генезиса, современного положения и перспективы развития правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях. Анализируются формы участия прокурора. Особо отмечаются проблемы закрепления полномочий прокурора в КоАП РФ, правовой неопределенности в даче прокурором заключения по делу, случаев обязательного участия прокурора в рассмотрении дела. Формулируются выводы и предложения по совершенствованию административного законодательства.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, правовое регулирование, полномочия, прокуратура.

В производстве по делам об административных правонарушениях прокуратура осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [1] и другими федеральными законами, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Так, согласно основным статистическим данным о деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за период с 2015 по 2019 годы, в среднем прокурорами ежегодно было вынесено около 214544 постановлений о привлечении лиц к административной ответственности. Причем ежегодные показатели за указанный период существенно не отличаются друг от друга и остаются примерно на одном количественном уровне: 2015 год – 227631 постановление, 2016 год – 228921 постановление (+0.56%), 2017 год – 198628 постановлений (–13.2%), 2018 год – 211482 постановления (+6.5%), 2019 год – 206061 постановление (–2.6%) [2]. Следует отметить, что данный показатель не учитывает количество принесенных протестов прокурорами по административным делам, а также количество направленных исков и заявлений в суд по делам об административных правонарушениях.

Указанное подтверждает, что прокуратура играет важную роль в производстве по делам об административных правонарушениях, а вопросы правового регулирования ее деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях сохраняют и в настоящее время свою актуальность в связи с реформированием административного законодательства.

1. В советский период ввиду отсутствия систематизированного и кодифицированного законодательства об административной ответственности участие прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях сводилось к осуществлению общего прокурорского надзора.

Учеными называется одним из первых нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность прокуратуры, Положение о судостроительстве РСФСР, утвержденное ВЦИК от 19 ноября 1926 г. [3], согласно которому на государственную прокуратуру возлагалось осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем опротестования нарушающих закон постановлений и возбуждения уголовного, дисциплинарного и административного преследования виновных (ст. 59). В рамках этих полномочий губернские прокуроры осуществляли возбуждение административного преследования против должностных

и частных лиц как по собственной инициативе, так и по поступающим в прокуратуру жалобам и заявлениям (ст. 68) [4, с. 18].

Еще одним нормативным правовым актом советского времени, регламентирующим процедурный механизм привлечения к административной ответственности, был Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г. «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях» [5].

В советском административном праве укоренилось утверждение о том, что одной из юридических форм общего прокурорского надзора являлось постановление прокурора о возбуждении дисциплинарного, административного или уголовного преследования в отношении лиц, виновных в тех или иных нарушениях и создании причин, способствующих им, в ущемлении прав и законных интересов граждан. Постановление о возбуждении дисциплинарного и административного преследования выносилось на основании ст. 15 Положения о прокурорском надзоре в СССР и направлялось для исполнения соответствующему органу или должностному лицу, правомочным налагать эти взыскания [6, с. 298].

Формализация участия прокуратуры в советский период времени в производстве по делам об административных правонарушениях была зафиксирована, когда формировалось законодательство об административной ответственности.

Впервые на общесоюзном уровне участие прокуратуры было закреплено **Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях**, принятыми Верховным Советом СССР 23 октября 1980 года № 3145-Х (далее – Основы) [7]. Закон предусматривал несколько важных полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях.

Во-первых, в статье 5 Основ, посвященной обеспечению социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения, устанавливалось, что соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

Во-вторых, в ст. 38 Основ устанавливалось правило, согласно которому если при рассмотрении дела орган (должностное лицо) придет к

выводу, что в нарушении содержатся признаки преступления, то он передает материалы прокурору, органу предварительного следствия или дознания. Тем самым органы прокуратуры были уполномоченными органами для принятия решения о возбуждении уголовного дела и взаимодействовали с органами власти, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении.

В-третьих, в ст. 39 Основ, посвященной обжалованию и опротестованию постановления по делу об административном правонарушении, прокурор рассматривался как субъект опротестования постановления по делу об административном правонарушении. Так, в законе указывалось, что постановление по делу об административном правонарушении и решение по жалобе могут быть опротестованы прокурором, а принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения протеста.

В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, утвержденном 20 июня 1984 года (далее – КоАП РСФСР) [8], была введена отдельная статья 230, регламентирующая полномочия прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях. **Данные полномочия сводились к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.**

В ст. 230 КоАП РСФСР устанавливалось, что в соответствии с Законом СССР о прокуратуре СССР прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе:

- 1) возбуждать производство об административном правонарушении;
- 2) знакомиться с материалами дела;
- 3) проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу;
- 4) участвовать в рассмотрении дела;
- 5) заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- 6) проверять правильность применения ответственными органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения;
- 7) опротестовывать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении;
- 8) приостанавливать исполнение постановления;
- 9) совершать другие предусмотренные законом действия.

При этом учеными, кроме установленных в КоАП РСФСР, назывались и другие полномочия прокурора, закрепленные в законе о прокуратуре, в том числе: 1) возбуждать производство по делам об административных правонарушениях; 2) требовать от руководителей и должностных лиц для ознакомления и выяснения возникающих вопросов материалы дел об административных правонарушениях; 3) знакомиться с этими материалами; 4) вызывать должностных лиц по поводу нарушений, допущенных при разрешении дел об административных правонарушениях; 5) освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов; 6) опротестовывать противоречащие закону правовые акты, вынесенные в связи с разрешением дела об административном правонарушении; 7) участвовать в рассмотрении административного дела, заявлять ходатайства; 8) в случаях когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях реализовывался также в ходе рассмотрения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений граждан. Рассматривая заявления, жалобы и иные обращения граждан, осуществляя личный прием граждан по поводу разрешения дел об административных правонарушениях, прокурор принимал меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан [9].

Особенности возбуждения дела об административном правонарушении прокурором заключались в том, что не требовалось составлять протокол об административном правонарушении, если производство по делу об административном правонарушении возбуждено постановлением прокурора (ст. 237 КоАП РСФСР). Так, прокурором могло быть вынесено мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Оно было обязательным к рассмотрению определенным органом или должностным лицом (например, начальником отдела внутренних дел) не позднее чем в 10-дневный срок после его поступления, и о результатах его рассмотрения в обязательном порядке должно было быть сообщено прокурору.

Следует отметить, что как в советский период, так и в российский период действия КоАП РСФСР порядок возбуждения дела об административном правонарушении регулировался, в том числе, законодательством о прокуратуре. Так, если рассматривать российский период, то постановление о возбуждении производства об административном правонарушении в качестве формы прокурорского реагирования выносилось обычно в тех случаях, когда необходимо было создать прецедент ввиду бездействия должностных лиц. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении составлялось при осуществлении функций по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в случае, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имело характер административного правонарушения. Право вынесения указанного постановления было дано только прокурору и его заместителю. При вынесении мотивированного постановления о возбуждении производства об административном правонарушении прокурор должен был выяснить:

- образует ли действие (бездействие) состав административного правонарушения; какое конкретное предписание закона нарушено; установлена ли виновность лица, совершившего правонарушение;
- истек ли срок привлечения к административной ответственности;
- какой орган или должностное лицо вправе привлечь виновного к административной ответственности.

В постановлении приводились данные, подтверждающие факт административного правонарушения, доказательства виновности конкретного лица в его совершении, последствия противоправного действия (материальный ущерб, если он имеется), ссылка на закон, устанавливавший административную ответственность [10, с. 89].

В ст. 8 КоАП РСФСР устанавливалось, что соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивалось систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими уста-

новленными законодательством способами. Так, в соответствии со ст. 246 КоАП РСФСР прокуратура наряду с вышестоящим органом рассматривалась в качестве инстанции, в которую можно было обжаловать административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов.

В соответствии со ст. 233 КоАП РСФСР предусматривалась передача материалов дела об административном правонарушении прокурору, органу предварительного следствия и дознания, если при рассмотрении дела орган (должностное лицо) приходил к выводу, что в нарушении содержатся признаки преступления.

Прокурор также имел полномочия на санкционирование административного задержания. Так, в соответствии со ст. 242 КоАП РСФСР лица, нарушившие пограничный режим или режим в пунктах пропуска через государственную границу СССР, могли быть задержаны на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения – до трех суток с сообщением об этом письменно прокурору в течение двадцати четырех часов с момента задержания или **на срок до десяти суток с санкции прокурора**, если правонарушители не имели документов, удостоверяющих их личность.

В ст. 258 КоАП РСФСР говорилось о возможности участия прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении. При этом его участие сводилось к даче соответствующего заключения по делу об административном правонарушении.

Кроме того, **именно в этот период времени был установлен статус прокуратуры как наиболее активного участника пересмотра принятых по делу об административном правонарушении постановлений.**

По общему правилу, установленному в ст. 266 КоАП РСФСР, постановление по делу об административном правонарушении могло быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Вместе с тем согласно ст. 269 КоАП РСФСР **постановление по делу об административном правонарушении могло быть опротестовано прокурором.** При этом в КоАП РСФСР особо подчеркивалось, что принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения протеста (ст. 270 КоАП РСФСР).

Особенности рассмотрения протестов прокурора были определены и в ст. 274 КоАП РСФСР, посвященной полномочиям народного судьи, начальника органа внутренних дел, председателя вышестоящего суда и начальника вы-

шестоящего органа внутренних дел по рассмотрению дела.

Необходимо отметить, что согласно положениям ст. 266 КоАП РСФСР постановление районного (городского) народного суда или судьи о наложении административного взыскания **являлось окончательным и обжалованию в порядке производства по делам об административных правонарушениях не подлежало**, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Союза ССР и РСФСР.

Однако ст. 274 КоАП РСФСР устанавливалось, что постановление народного судьи по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 40.1 – 40.24, 44, 46.1, 49.1 и др., могло быть отменено или изменено по протесту прокурора самим народным судьей, а также независимо от наличия протеста прокурора председателем вышестоящего суда. Постановление судьи вышестоящего общего или военного суда могло быть отменено или изменено по протесту прокурора самим судьей, а также независимо от наличия протеста прокурора председателем соответствующего суда. Постановление начальника органа внутренних дел по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 158 КоАП РСФСР, могло быть отменено или изменено по протесту прокурора самим начальником органа внутренних дел, а также независимо от наличия протеста прокурора начальником вышестоящего органа внутренних дел.

В этом смысле полномочия прокурора распространялись на случаи принятия постановления судом, когда у правонарушителя и потерпевшего отсутствовала возможность обжалования судебных актов. Такое положение можно назвать «косвенным» или «опосредованным» пересмотром по инициативе прокурора, когда пересмотр постановления происходил без непосредственного участия сторон, их извещения и проведения отдельного заседания по рассмотрению протеста.

Важно отметить, что только органам прокуратуры предоставлялось право опротестовывать решения, вынесенные по жалобе, то есть производить обжалование во второй инстанции. Так, в соответствии со ст. 275 КоАП РСФСР решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении могло быть опротестовано прокурором. Протест на решение по жалобе вносился в вышестоящий орган (должностному лицу) по отношению к органу (должностному лицу), принявшему решение по жалобе.

Вместе с тем следует особо отметить, что **в этот период времени органы прокуратуры не рассматривались в качестве субъектов ад-**

министративной юрисдикции и участников производства по делу об административном правонарушении.

2. В действующем КоАП РФ статус прокуратуры несколько видоизменился. В частности, прокурор стал рассматриваться в качестве самостоятельного участника производства по делу об административном правонарушении (ст. 25.11 КоАП РФ). В настоящее время в КоАП РФ содержатся положения, регламентирующие несколько форм участия прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях.

2.1. Первая форма связана с полномочием по осуществлению прокурорского надзора в производстве по делу об административном правонарушении.

Так, в КоАП РФ отдельная ст. 24.6 посвящена прокурорскому надзору в производстве по делам об административных правонарушениях. Установлено, что Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. **Рассмотрим направления осуществления прокурорского надзора.**

Во-первых, они связаны с проверкой исполнения законов об административной ответственности относительно лиц, обладающих административной юрисдикцией, то есть полномочий органов и должностных лиц на возбуждение дела об административном правонарушении, проведение административного расследования и привлечение виновных лиц к административной ответственности (обладающей функцией административного преследования). Как отмечает А.Н. Кривоносовым, «прокурор обязан отреагировать в случае выявления фактов бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, когда последними не принимаются предусмотренные процессуальным законодательством меры административного преследования к совершившим административные правонарушения лицам» [11].

Тем самым в поле зрения прокурора оказывается достаточно широкий круг органов и должностных лиц федерального и регионального уровней, уполномоченных осуществлять административное преследование. Следовательно, прокурорам при планировании проверок исполнения законов об административной ответственности необходимо в полной мере пред-

ставлять себе весь перечень уполномоченных органов и их должностных лиц, являющихся неотъемлемыми звеньями одной большой цепи, называемой административным преследованием, поскольку на каждом этапе, как показывает практика, допускаются отклонения от требований федерального либо регионального законодательства, что, в свою очередь, затрагивает права, свободы и законные интересы граждан, должностных и юридических лиц и формирует негативное отношение общества к представителям органов власти [12].

Во-вторых, осуществляется прокурорский надзор за обеспечением законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6 КоАП РФ). Осуществление прокурорского надзора за полнотой и законностью мер, принимаемых несудебными органами в процессе производства по делам об административных правонарушениях, также призвано служить делу укрепления законности, побуждая правоприменителей к активному и своевременному осуществлению закрепленных за ними законом властных полномочий [13, с. 8]. Учеными выделяются две основные формы прокурорского реагирования при выявлении фактов нарушения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением: это предостережение о недопустимости нарушения закона и постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию [13, с. 550–552].

Важно отметить, что прокурорский надзор не может осуществляться за делами об административных правонарушениях, находящимися в производстве суда. Следовательно, прокурор не вправе истребовать дела об административных правонарушениях, находящиеся в производстве судов, для осуществления прокурорского надзора, а суды не должны направлять прокурорам эти дела по их требованиям [14]. Это связано с тем, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 119 Конституции РФ). Тем самым обеспечивается независимость судебной власти.

Кроме этого, учеными отмечается, что «в производстве по делам об административных правонарушениях следует разграничивать сферы прокурорского надзора и контроля специализированных государственных органов, поскольку при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы. Основной функцией прокурора является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации» [4, с. 17].

В-третьих, осуществление прокурорского надзора может иметь своей целью вынесение мер прокурорского реагирования, направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и предотвращение совершения новых административных правонарушений.

Как следует из пункта 3.3.6 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» [15], в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении прокурору следует выяснять причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению. Во всех необходимых случаях прокурор обязан ходатайствовать о внесении судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий (ст. 29.13 КоАП РФ).

Кроме этого, как следует из пункта 6.2 Письма Генеральной прокуратуры России от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» основанием для внесения представления об устранении нарушений законов, предусмотренного ст. 24 Закона о прокуратуре, служат 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 подведомственности; порядке производства по делам об административных правонарушениях; соблюдении прав участников производства по делам об административных правонарушениях; применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядке возбуждения дел об административных правонарушениях; основаниях прекращения производства по делу об административном правонарушении; порядке пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях; обращении вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению.

Как отмечается в указанном письме Генеральной прокуратуры РФ, прокурор обязан отреагировать и в случае выявления фактов без-

действия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, когда последними необоснованно не принимаются предусмотренные процессуальным законодательством меры административного преследования к совершившим административные правонарушения лицам.

В перечисленных и иных случаях прокурор реагирует путем внесения представления об устранении нарушений законов. При этом представление может и должно приноситься по факту нарушений, на которые прокурор реагировал путем вынесения постановления об освобождении лица, задержанного в административном порядке по решению органов административной юрисдикции, принесения протеста на незаконное постановление по делу об административном правонарушении, а также в случаях неисполнения должностными лицами органа административной юрисдикции требований прокурора, вытекающих из установленных федеральными законами полномочий, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой сфере.

В данном письме Генеральной прокуратуры также устанавливается, что представления об устранении нарушений законов при производстве по делам об административных правонарушениях могут носить индивидуальный или обобщенный характер. В первом случае основанием для внесения представления является подтвержденный в ходе проверки по поступившей в органы прокуратуры информации (жалоба гражданина, обращение иного лица, сообщение в средствах массовой информации и т.д.) факт единичного нарушения требований закона со стороны должностного лица органа административной юрисдикции. Во втором случае основанием для прокурорского реагирования являются, как правило, выявленные в ходе плановой или внеплановой (в связи с поступившей информацией, по заданию вышестоящего прокурора, по собственной инициативе) проверки нарушения законов.

Кроме того, в письме Генеральной прокуратуры указывается, что при определении адресата вносимого представления необходимо исходить из того, что согласно п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений законов вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. При этом прокурору следует четко определить, какие нарушения необходимо устранить. Если речь идет об искоренении правоприменительной практики в конкретном органе административной юрисдикции, то про-

курор адресуется представление руководителю органа. В случаях же когда ранее внесенные представления и иные акты прокурорского реагирования не возымели надлежащего действия, правомерно ставить вопрос об этом перед вышестоящим руководством.

Прокурору при этом рекомендуется в резолютивной части представления выносить такие требования:

1) обязательность наказания в дисциплинарном порядке вплоть до увольнения проявивших себя с худшей стороны должностных лиц, включая в отдельных случаях и руководителя соответствующего органа административной юрисдикции;

2) улучшение системы проверки уровня профессиональных знаний у лиц, допускаемых к осуществлению административного преследования.

При этом также следует ставить вопрос о безусловном направлении в прокуратуру копий приказов, свидетельствующих о принятии конкретных мер по устранению допущенных нарушений законов, причин и условий, им способствовавших [12].

2.2. Второй формой участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях является осуществление функции административного преследования.

Как отмечается учеными, понятие административного преследования не закреплено в КоАП РФ, однако широко используется в научной литературе. Так, профессор А.Ю. Винокуров пишет «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 РФ в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре» [16]. Он также отмечает, что «деятельность судей в рамках производства по делам об административных правонарушениях согласно ст. 24.6 КоАП РФ не входит в предмет надзора, что означает ненадзорный характер применяемого полномочия, а единственным вариантом функциональной классификации остается **административное преследование»** [17]. На то, что функцией административного преследования наделен прокурор, указывают и другие авторы [18].

Под административным преследованием учеными предлагается понимать «процессуаль-

ную деятельность, осуществляемую уполномоченными в соответствии с законодательством об административных правонарушениях органами и должностными лицами в целях изобличения виновного в совершении административного правонарушения» [4, с. 20]. В связи с этой целью статус прокурора был расширен (по сравнению с КоАП РСФСР) до полноправного участника производства по делам об административных правонарушениях, в том числе ему предоставлено полномочие возбуждать дела об административных правонарушениях (глава 25 КоАП РФ).

Согласно ст. 25.11 КоАП РФ определены полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, в частности:

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 законом действия.

Далее мы рассмотрим более подробно каждое из вышеперечисленных полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях применительно к осуществляемым функциям прокуратуры.

Наличие полномочий у прокурора по возбуждению производства по делу об административном правонарушении свидетельствует о предоставленной ему **функции административного преследования виновного лица в совершении административного правонарушения**. Вместе с тем некоторыми учеными отмечается, что «предусмотрев исключительное право прокурора выносить постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, законодатель фактически наделил прокурора несвойственными ему полномочиями должностного лица органа административной юрисдикции» [19]. Схожую позицию высказывал ранее и К. Винокуров [20].

Необходимо отметить, что **функция административного преследования может осуществляться практически на всех стадиях:** возбуждения дела об административном правонарушении, проведения административного расследования, подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, рассмотрения дела об административном правонарушении, пересмотра постановления или решения

по делу об административном правонарушении, исполнения вынесенного постановления.

Порядок возбуждения дела об административном правонарушении прокурором регламентируется отдельной ст. 28.4 КоАП РФ. В ней указывается, что прокурором могут быть возбуждены дела по конкретным статьям Особенной части КоАП РФ, а именно: ст. 5.1, 5.6, 5.7, 5.23–5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58–5.63.1, 6.19, 6.20, 7.24, ч. 1 ст. 7.31, ст. 7.35, 8.32.2, 12.35, 13.14, 13.19.1, 13.19.3 (за исключением административных правонарушений, совершенных застройщиком, должностными лицам застройщика), ст. 13.27, 13.28, ч.ч. 1–4.1, 6 и 7 ст. 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), ч.ч. 1 и 2 ст. 14.25, ч. 6 ст. 14.28, ст. 14.35, 14.56, ч. 1 ст. 15.10, ч. 4 ст. 15.27, ст. 15.33.1, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.6.1, ст. 19.8.1 (в части административных правонарушений, совершенных должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов), ст.ст. 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.3.1, 20.26, 20.28, 20.29 КоАП РФ.

Кроме этого, как указано в КоАП РФ, при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, **прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации** [21]. Однако, как это отмечается Н.В. Субановой, «это не предполагает регулирования компетенции прокурора нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [22].

Таким образом, прокурор может осуществлять административное преследование по любому делу об административном правонарушении путем возбуждения соответствующего административного производства. Важно отметить, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения [22].

Так же как и КоАП РСФСР, КоАП РФ предусматривает особую процессуальную форму для возбуждения дела об административном правонарушении – постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, а не протокол об административном правонарушении, как для всех остальных юрисдикционных органов и должностных лиц

(ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ). Именно с момента вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении КоАП РФ связывает процессуальный факт возбуждения дела об административном правонарушении (п. 2 ч. 2 ст. 28.1 КоАП РФ).

Впрочем, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должно содержать аналогичные сведения, что и в протоколе об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ), и указанное постановление должно выноситься в сроки, установленные ст. 28.5 КоАП РФ.

Важно отметить, что, несмотря на отсутствие прямого указания в ст. 28.7 КоАП РФ на возможность проведения административного расследования должностными лицами органов прокуратуры, такое полномочие им предоставляется п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [23]. Это подтверждено и судебной практикой, когда судья Верховного Суда РФ в Постановлении от 26 сентября 2013 г. № 59-АД13-3 отметил, что из системного толкования положений ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ и ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что прокурор вправе самостоятельно проводить административное расследование по делам об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, и составлять протоколы об административных правонарушениях [24].

Важно отметить, что некоторыми учеными ставится под сомнение полномочие прокурора по административному преследованию виновных лиц, совершивших административное правонарушение. Так, профессор Е.Р. Ергашев указывает, что «прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности. Исходя из существа надзорной функции, прокурор обязан применять постановление о возбуждении административного производства как средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения административного законодательства, и лишь в том случае, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным причинам не инициировало процедуру административного расследования. ... Возложение на прокурора обязанности возбуждения всех дел об административном правонарушении не соответствует его предназначению и находится в явном противоречии с надзорной функцией прокуратуры» [25].

По нашему мнению, с точкой зрения уважаемого профессора Е.Р. Ергашева согласиться вряд ли возможно. Так, учеными при определении функций прокуратуры отмечается, что «функции или направления деятельности прокуратуры включают в себя надзорные (отрасли прокурорского надзора) и иные (ненадзорные) направления деятельности прокуратуры» [26, с. 30]. Например, учеными указывается, что участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях «именовать надзорной деятельностью было бы некорректно» [27, с. 441].

В данном случае наряду с функциями прокурорского надзора осуществляются и другие, так называемые ненадзорные, государственные функции. В ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [28] говорится о том, что прокуратура Российской Федерации, кроме основной функции прокурорского надзора, выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. Функция административного преследования лиц, совершивших административные правонарушения, для прокуратуры установлена КоАП РФ, что соответствует требованиям федерального закона о прокуратуре.

2.3. Третьей формой участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях может быть участие в рассмотрении дела об административном правонарушении.

Как отмечается учеными, «цель участия прокурора в судопроизводстве любого вида – обеспечение исполнения законов в государстве, восстановление нарушенных прав граждан, предприятий, учреждений, организаций, обеспечение законности в ходе производства по делу» [27]. Другими учеными указывается, что «в административно-юрисдикционном судопроизводстве прокурор осуществляет деятельность, именуемую разделом IV Закона о прокуратуре Российской Федерации **участием в рассмотрении дел судами, что является самостоятельным направлением его деятельности.** Это участие заключается в выполнении двух основных функций: во-первых, прокурор принимает непосредственное участие в рассмотрении конкретных дел, выступая равноправным участником, стороной судопроизводства, а во-вторых, – осуществляет надзор за законностью решений суда» [29, с. 301; 30].

Профессор А.Ю. Винокуров, говоря о таком полномочии прокурора, как участие в рассмотрении дела об административном правонарушении, указывает, что его реализация может быть обусловлена как поддержанием своей позиции, высказанной в постановлении о возбуждении

дела об административном правонарушении, так и задачами надзора за исполнением закона при производстве по делу, если речь идет о рассмотрении дела во внесудебном порядке. Участие же прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении в суде вне связи с направленными им материалами (а исходя из абсолютного характера закрепленного в ст. 25.11 КоАП РФ полномочия это возможно в судах общей юрисдикции), как пишет ученый, следует отнести к полномочию, реализуемому в рамках другой самостоятельной функции – участие прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел [16].

Вместе с тем в настоящее время существуют значительные отличия участия прокурора в административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях [31, 32]. По нашему мнению, участие прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении и предоставление ему всей полноты процессуальных прав ставит его по процессуальному статусу на один уровень с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником и представителем, то есть лицами, **непосредственно заинтересованными в определенном исходе дела** (в отличие от незаинтересованных лиц, которые способствуют осуществлению производства по делу об административном правонарушении: свидетель, специалист, эксперт, переводчик, понятой).

Так, профессор А.Ю. Винокуров отмечает, что «в случае если прокурор был инициатором административного преследования (выносил постановление о возбуждении дела об административном правонарушении), то **он заинтересован в конечном результате** – наложении взыскания, поэтому, опротестовывая постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении либо о назначении несоизмеренного содеянному наказания, он реализует функцию административного преследования» [17].

Более того, О.В. Панкова связывает такую заинтересованность в исходе дела с функцией по поддержанию обвинения в совершении административного правонарушения: «в случае возбуждения дела об административном правонарушении прокурором судебное разбирательство проводится с его участием, и он наделяется широкими полномочиями по поддержанию обвинения, а также правом на опротестование постановления по делу и (или) решения по жалобе на это постановление» [33].

При этом очевидной особенностью среди процессуальных прав прокурора является **право давать заключения по вопросам**, возникающим во время рассмотрения дела. Следует отметить, что форма и содержание такого заключения не нашли своего нормативно-правового закрепления ни в законодательных актах, ни в ведомственных актах прокуратуры. Некоторыми авторами небезосновательно указывается на то, что «неясно, кто определяет, по каким именно вопросам необходимо выслушивать заключение прокурора; по своей ли инициативе это делает прокурор (ведь это право, а не обязанность) или в тех случаях, когда ему это предложит сделать суд; в какой форме дается заключение (устно или письменно); каким образом суд учитывает заключение; вправе ли прокурор отказаться от дачи заключения, и что это может повлечь для суда и иных участников процесса» [34].

Вместе с тем согласно п. 3.3.4 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» указывается, что при формировании своей позиции относительно вида наказания прокурору необходимо руководствоваться требованиями закона о его соразмерности и справедливости, учитывать характер и степень общественной опасности правонарушения, смягчающие и отягчающие вину обстоятельства. При наличии оснований предлагать назначение дополнительного наказания.

Иными словами, **заключение прокурора при рассмотрении дела об административном правонарушении можно рассматривать как его сформированную правовую позицию** либо по отдельным процессуальным вопросам, либо в целом по результатам рассмотрения всех обстоятельств дела об административном правонарушении перед вынесением окончательного постановления по делу об административном правонарушении. Такого рода заключение прокурора не должно дублировать акты прокурорского реагирования и постановление по делу об административном правонарушении, выносимое им. Оно должно содержать лишь его краткую правовую позицию по тому или иному вопросу, а также в нем фактически должен быть приведен перечень нормативно-правовых актов, посредством анализа которых прокурор пришел к такой позиции в заключении.

Важно отметить, что **прокурор может принимать участие в рассмотрении любого дела об административном правонарушении**. Вместе с тем, как отмечается учеными, «нереаль-

ность обеспечить участие прокурора в абсолютном большинстве случаев рассмотрения дел об административных правонарушениях в силу ограниченности кадровых ресурсов в органах прокуратуры» [4, с. 25–26]. Однако есть законные предпосылки для выделения как минимум трех случаев, когда прокурору следует участвовать в разбирательстве по делу об административном правонарушении.

Во-первых, логичным является участие прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении, которое возбуждено прокурором и по которому прокурором осуществлялось административное расследование. Об этом, в частности, свидетельствует ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ, согласно которой прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Кроме этого, согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» предписано обязательное участие прокурора в рассмотрении судьей, органом, должностным лицом дел об административных правонарушениях, возбужденных по инициативе прокурора. В частности, прокурорам городов (районов), приравненным к ним прокурорам и их заместителям предписано принимать участие в рассмотрении возбужденных ими дел об административных правонарушениях лично или поручать участие в их рассмотрении прокурорам, подготовившим соответствующие материалы, а по делам, направленным для рассмотрения судьей, – прокурорам, обеспечивающим участие в гражданском и (или) арбитражном процессе, с передачей копий направленных в суд материалов (пункт 3.1 Приказа Генеральной прокуратуры РФ). В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуратурах участие в рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях, возбужденных соответствующим прокурором или его заместителем, предписано принимать подразделениям, обеспечивающим участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе, а по делам, рассматриваемым уполномоченными органами, должностными лицами, – подразделениям, подготовившим соответствующие материалы (п. 3.2 приказа Генеральной прокуратуры РФ).

Во-вторых, прокурор может участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних. Так, согласно подпункту 10.1 Приказа Гене-

рального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. №188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» [35], предписывается прокурорам принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также периодически анализировать практику рассмотрения этими комиссиями дел, связанных с привлечением к административной ответственности несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей [4, с. 25–26].

В-третьих, в соответствии с п. 2.7 Приказа Генеральной прокуратуры России от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» [36] установлена обязанность прокуроров участвовать в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих специальным статусом (судья, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, кандидат на должность Президента РФ, зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы и др.).

2.4. Четвертой формой следует назвать опротестование прокурором различных процессуальных действий и вынесенных по результатам их совершения административно-процессуальных актов.

Во-первых, может быть опротестовано постановление (определение) об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

В соответствии с ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в ст. 28.1 КоАП РФ, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела о административном правонарушении. Согласно ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ. Положения ст. 30.1 КоАП РФ определяют, что правом обжалования актов по делу об административном правонарушении наделяются лица, чьи права и свободы затрагиваются противоправным административно наказуемым деянием, их представители, включая защитника, а также должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность и гарантирующие государственную защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц [37].

Вместе с тем в силу ч.ч. 3 и 4 ст. 30.1 КоАП РФ определение об отказе в возбуждении дела

об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством. Согласно разъяснениям, изложенным в п. 19.2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», порядок рассмотрения дел об оспаривании определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении определяется, как и для дел об оспаривании постановлений о назначении административного наказания, исходя из положений ст. 207 АПК РФ. Соответственно, особенности участия прокурора, в том числе опротестования вынесенных определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, определяются АПК РФ.

По результатам опротестования определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении выносится решение, согласно которому судом признается оспоренное определение незаконным и возлагается обязанность на административный орган возбудить дело об административном правонарушении [38, 39].

Вместе с тем существует и другая точка зрения по данному вопросу. С точки зрения В.С. Балакшина и Д.В. Осинцева, в случае если административные органы уклоняются или отказывают в возбуждении соответствующего дела об административном правонарушении, наряду с реагированием на незаконные действия и решения, прокурор может самостоятельно возбудить дело об административном правонарушении в рамках осуществления надзора за исполнением требований КоАП РФ [18].

На наш взгляд, такая позиция уважаемых ученых представляется не совсем верной. Согласно проведенному нами опросу работников прокуратуры оба указанных варианта являются возможными. Однако, исходя из сущности прокурорского надзора, прокуроры по факту опротестовывают определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, обосновывая это тем, что не стоит подменять функции органов юрисдикции.

Во-вторых, протест может быть подан на не вступившее в законную силу постановление или решение по делу об административном правонарушении. Порядок и сроки принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление об административном правонарушении, а также порядок и сроки их рассмот-

рения установлены ст. 30.10 КоАП РФ. При этом право прокурора приносить протест, в том числе и на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, прямо предусмотрено нормами КоАП РФ, а именно ст. 25.11 КоАП РФ, в соответствии с которой прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле [21].

Важно отметить, что в соответствии с п. 4.4 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» протест на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное органом, должностным лицом, прокурору необходимо направлять, как правило, в суд в соответствии с ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ. Такая позиция несколько расходится с положениями КоАП РФ, предусматривающими возможность опротестования постановления по делу об административном правонарушении в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу в случае вынесения постановления должностным лицом (п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Склонение прокуратуры в сторону судебного опротестования можно объяснить сложившейся традицией участия прокуратуры при поддержании обвинения по уголовным делам в судебных разбирательствах и, соответственно, последующего опротестования принятых процессуальных решений в основном в судебном порядке.

Кроме этого, в п. 6.3 Письма Генеральной прокуратуры России от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» дается следующая рекомендация: «Целесообразно использовать процедуру прямого обращения в орган (суд, должностному лицу), правомочный рассмотреть протест. Это, во-первых, позволит сэкономить время. Во-вторых, обращение напрямую в вышестоящую инстанцию более приемлемо и с точки зрения логики, поскольку в противном случае протест адресуется органу, которые не вправе его рассмотреть по существу и принять основанное на законе решение. П. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре также корреспондирует данной позиции, предоставляя право прокурору или его заместителю приносить протест на незаконный правовой акт в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу».

Также согласно п. 4.4 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78

«Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» предусмотрено, что при отсутствии оснований для принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении составляется *мотивированное заключение*. Следует отметить, что такое мотивированное заключение выдавалось в основном гражданам, обращающимся в прокуратуру с просьбой произвести опротестование вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях. Однако после изменений, внесенных в главу 30 КоАП РФ (о чем пойдет речь ниже), такая потребность практически исчезла.

В-третьих, особую роль прокуратура имеет при опротестовании вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Первоначально в КоАП РФ была установлена возможность опротестования вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях только органами прокуратуры. Статья 30.11 устанавливала порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб и протестов.

В ней устанавливалось, что вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы только прокурором (ч. 1 ст. 30.11 КоАП РФ). Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям.

Подобное положение дел явным образом ограничивало процессуальное право на обжалование других участников производства по делу об административном правонарушении, в частности правонарушителя, потерпевшего, их законных представителей, защитников и представителей. Указанным лицам необходимо было обращаться к уполномоченному прокурору, чтобы тот внес протест на вступившее в законную силу постановление или решение по делу об административном правонарушении.

Изменили ситуацию три определения Конституционного Суда РФ. В первом случае в Конституционный Суд РФ обратился гражданин Маслов Александр Иванович с жалобой на

нарушение его конституционных прав ч.ч. 1, 2 и 3 ст. 30.11 КоАП РФ [40]. При рассмотрении данного дела Конституционный Суд РФ пришел к очень важному выводу о том, что «право на судебную защиту предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы реализовывать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Одной из таких гарантий, в том числе, применительно к административному судопроизводству, является закрепленное в ст. 123 (ч. 3) Конституции Российской Федерации положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Принципы состязательности и равноправия сторон должны распространяться на все стадии административного судопроизводства.

Объем процессуальных прав, предоставленных сторонам в надзорной инстанции, исходя из конкретных целей и особенностей этой процессуальной стадии, может быть меньше, чем в судах других инстанций, однако при определении таких прав законодатель должен учитывать конституционные требования об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Это означает, что **на разных стадиях административного судопроизводства, в том числе в надзорной инстанции, прокурор и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должны обладать соответственно равными процессуальными правами**» (п. 3.2 определения).

Важные выводы были сделаны также в Определении Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 года № 145-О по жалобе гражданина Андреева Николая Ивановича на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 30.11 КоАП РФ [41]. Так, Конституционный Суд РФ указал, что, применяя ст. 30.11 КоАП РФ, суды обязаны соблюдать ряд процессуальных правил, в своей совокупности создающих максимально благоприятные условия, при которых ни одна из сторон не имеет явного преимущества, и способствующих вынесению справедливого судебного решения. Иное являлось бы отступлением от принципа равенства всех перед законом и судом, осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон и ограничением права на защиту (ст. 19, ч. 1; ст. 46, ч. 1; ст. 123, ч. 3 Конституции РФ), что недопустимо (п. 2 определения).

Таким образом, Конституционный Суд РФ фактически указал на имеющиеся противоречия Конституции РФ в установленных правилах пересмотра вступивших в законную силу про-

цессуальных актов, предусмотренных ст. 30.11 КоАП РФ.

И наконец, Определением Конституционного Суда от 4 апреля 2006 г. № 113-О по жалобе гражданина Овчинникова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 30.11 КоАП РФ было установлено, что впредь до законодательного урегулирования в КоАП РФ пределов и оснований проверки, полномочий судей суда надзорной инстанции, сроков для обжалования (опротестования) вступившего в законную силу судебного акта и порядка рассмотрения жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции судам общей юрисдикции при разрешении соответствующих вопросов надлежит руководствоваться положениями главы 36 АПК РФ [42].

Выполняя требования Конституционного Суда РФ, законодатель внес изменения в КоАП РФ Федеральным законом от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [43], согласно которым ст. 30.11 КоАП РФ следовало признать утратившей силу, а главу 30 дополнили новыми статьями 30.12 – 30.19, устанавливающими новый порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении.

Следовательно, роль прокуратуры как исключительного субъекта, обладающего инициативой по пересмотру вступивших в законную силу процессуальных актов в производстве по делам об административных правонарушениях, утратила значение.

Кроме того, как это отмечается в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.10.2019 по делу № 303-ЭС19-5986, А73-5350/2018, следует иметь в виду, что прокуроры, указанные в ч. 3 ст. 30.12, имеют право на принесение протеста на постановление по делу об административном правонарушении, вступившее в силу, и иные прокуроры – на постановление, не вступившее в законную силу, независимо от их участия в рассмотрении дела об административном правонарушении [44].

2.5. К пятой форме необходимо отнести совершение иных административно-процессуальных действий, предусмотренных законом, в рамках производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых прокурором. Рассмотрим такие действия подробно.

Во-первых, направление прокурором в компетентные высшие органы государственной власти **представления** о привлечении к административ-

ной ответственности лиц, обладающих иммунитетом или специальным статусом.

Так, на основании ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [45], если производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации **представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности**. Порядок получения согласия на лишение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности урегулирован ст. 20 указанного выше федерального закона.

Важно отметить, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12 апреля 2002 г. № 9-П, рассматривая вопрос о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установил, что для депутатов могут быть установлены дополнительные гарантии, не исключающие привлечение к уголовной или административной ответственности. В частности, эти процедуры применительно к случаям привлечения депутатов к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, за действия, не связанные с осуществлением ими своих полномочий, могут предполагать участие прокурора вышестоящего уровня в принятии решения и обязательность согласия суда на проведение соответствующих процессуальных действий [46].

В соответствии с ч. 4 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [47] решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

1) в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационного суда общей юрисдикции, апелляционного суда общей юрисдикции, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ **по представлению Генерального прокурора РФ**;

2) в отношении судьи иного суда – судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа **по представлению Генерального прокурора РФ**.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора РФ.

В законодательстве могут быть установлены и другие случаи особого порядка привлечения должностных и иных лиц, обладающих публичным статусом, к административной ответственности при наличии специального иммунитета либо неприкосновенности, при котором инициатором снятия иммунитета или неприкосновенности будет выступать прокуратура Российской Федерации.

Профессором А.Ю. Винокуровым отмечается, что «речь идет о любом административном правонарушении, ответственность за которое установлена нормами КоАП РФ либо закона субъекта РФ, в каком бы порядке (судебном или нет) оно не рассматривалось» [17].

Вместе с тем на практике большинство судей все же привлекаются к административной ответственности в общем порядке, когда ими совершены административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, посредством использования транспортных средств, собственниками которых они являются, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Особый интерес представляет Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 01.10.2019 № АПЛ19-395, согласно которому исполняющий обязанности Генерального прокурора Российской Федерации обратился в Верховный Суд Российской Федерации с представлением о даче согласия на привлечение к административной ответственности судьи в отставке в связи с наличием в его действиях признаков административного правонарушения [48]. Следовательно, необходимо отметить, что указанными полномочиями прокурор обладает не только в отношении действующего судьи, но и в отношении судей в отставке.

Таким образом, прокуратура может не только выступать инициатором привлечения специальных физических лиц, обладающих неприкосновенностью, к административной ответ-

ственности, но и быть гарантом обеспечения законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, развивая указанную выше мысль, необходимо отметить особые гарантии со стороны прокуратуры при привлечении к административной ответственности членов Центральной избирательной комиссии, членов избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса, а также зарегистрированного кандидата на должность Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, выборную должность органа местного самоуправления, кандидатов в депутаты различного уровня.

Как следует из положения, установленного п. 6 ст. 42 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [49], кандидат в Президенты РФ не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ. При даче такого согласия Генеральный прокурор РФ немедленно извещает об этом Центральную избирательную комиссию РФ.

В соответствии с ч. 18 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [50] член избирательной комиссии с правом решающего голоса **не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации**. Более серьезные гарантии закреплены также в ч. 18.1 ст. 29 указанного закона, согласно которым член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации **не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации**.

В ч. 4 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что **зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора (соответственно уровню выборов)**.

Кроме этого, согласно ст. 12 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Феде-

рации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, являющегося Приложением к Федеральному закону от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [51], члены избирательной комиссии с правом решающего голоса в период проведения выборов не могут быть привлечены без согласия прокурора к уголовной ответственности или подвергнуты административному взысканию, налагаемому в судебном порядке.

Как установлено ст. 24 указанного закона, зарегистрированный кандидат не может быть на территории муниципального образования привлечен к уголовной ответственности, задержан, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, **без согласия прокурора субъекта Российской Федерации**.

По мнению Е.В. Хромова, согласие прокурора на назначение административного наказания должно быть выражено в письменной форме и представляет собой отдельный процессуальный документ. Не может рассматриваться как согласие прокурора на назначение административного наказания члену избирательной комиссии, кандидату в депутаты возбуждение дела об административном правонарушении прокурором или его участие при рассмотрении дела судом в порядке, установленном ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ. Кроме этого, им отмечается, что буквальное толкование указанной нормы приводит к выводу о возможности дачи согласия не только прокурорами, но и их заместителями [52].

Профессором А.Ю. Винокуровым отмечается, что «руководители органов прокуратуры и прежде всего Генеральной прокуратуры РФ наделены полномочиями по согласованию вопросов привлечения к административной ответственности отдельных категорий должностных и иных лиц, причем в одних случаях этот вопрос решается опосредованно – путем обращения с представлением в уполномоченные органы, а в других – именно прокурор имеет исключительное право решать судьбу лица, привлекаемого к административной ответственности» [17].

Как отмечается в п. 2.1 Приказа Генеральной прокуратуры России от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» [36], согласие прокурора на назначение административного наказания должно быть оформлено в виде отдельного документа.

3. Перспективы правового регулирования.

В последние пять-шесть лет идет активное обсуждение вопроса о принятии нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Особенно вопрос активизировался в 2019 году, когда была принята Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Концепция 2019), опубликованная на сайте Правительства РФ 10 июня 2019 года.

Так, в п. 5.1.2 Концепции 2019 отмечается, что должно быть предусмотрено существенное расширение, уточнение и конкретизация прав участников осуществляемого органами административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях: как на стадиях возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, так и на стадиях их пересмотра и исполнения постановления по ним.

В частности, в документе отмечается, что нуждаются в расширении и процессуальные права прокурора, чье участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях во многих случаях является оправданным. При этом с учетом особого статуса прокурора необходимо регламентировать порядок проведения им административного расследования и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [53].

Кроме этого, предлагается в новом КоАП РФ предусмотреть полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Банка России и Генеральной прокуратуры РФ по изданию нормативных правовых актов в сфере административной ответственности, установив закрытый перечень вопросов, по которым могут издаваться такие акты, и предъявляемые к таким актам обязательные требования (п. 2.1.4 Концепции 2019).

Следует отметить, что ранее уже предлагались к принятию несколько проектов нового КоАП РФ, но они так и не были внесены для рассмотрения в Государственную Думу ФС РФ.

Согласно проекту федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [54] в ст. 39.11 к полномочиям прокурора, которые закреплены в действующем КоАП РФ, предлагалось добавить полномочие по немедленному освобождению своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию и содержащихся без законных оснований в местах отбывания административного ареста по решению несудебных органов. При этом перечень полномочий прокурора не был исчерпывающим, «прокурор вправе совершать

иные действия, предусмотренные КоАП РФ и федеральными законами».

Более кардинальные изменения в статусе прокурора предлагалось сделать в проекте федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» [55]. Так, в соответствии с проектом нового КоАП РФ при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности судьей должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, или **прокурор**, вынесший постановление о возбуждении производства о привлечении к административной ответственности, потерпевший, его представитель или законный представитель **составляют сторону административного преследования**, а лицо, привлекаемое к административной ответственности, его защитник и (или) законный представитель образуют сторону защиты (ч. 2 ст. 553).

Учитывая вышеотмеченное нами, необходимо сделать несколько ключевых выводов:

– во-первых, в новом КоАП РФ необходимо расширить процессуальные права прокурора посредством закрепления, как минимум, существующих в настоящее время форм его участия в производстве по делам об административных правонарушениях: осуществление прокурорского надзора; осуществление функции административного преследования; участие в рассмотрении дела; опротестование процессуальных действий и административно-процессуальных актов в ходе производства; внесение представлений о привлечении к административной ответственности лиц, обладающих иммунитетом или специальным статусом;

– во-вторых, необходимо разрешить ситуацию правовой неопределенности относительно заключения прокурора по делу об административном правонарушении посредством внесения разъяснений либо рекомендаций в ведомственные акты прокуратуры по вопросам порядка дачи заключений, его формы и правовых последствий дачи заключения прокурором;

– в-третьих, необходимо предусмотреть в новом КоАП РФ норму, согласно которой при наличии определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенного уполномоченным органом исполнительной власти или его должностным лицом, и несогласии прокурора с указанным решением прокурор обязан вынести протест на такое определение.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

2. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 12.11.2019).
3. Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.
4. Мелехин А.В. и др. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: теория и практика: Монография / Рук. авт. кол. А.В. Мелехин // НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.
5. ВВС РСФСР. 1962. № 13. Ст. 166.
6. Советское административное право (Общая и Особые части). М.: Юридическая литература, 1973.
7. Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.
8. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.
9. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. М.: ООО «Издательская группа Проспект», 1997. С. 670–671.
10. Кузмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учебное пособие. Нормативные акты. М.: Юриспруденция, 2000.
11. Кривоносов А.Н. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 75–82.
12. Письмо Генеральной прокуратуры от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 11.11.2019).
13. Викторов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности: Учебное пособие / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2006.
14. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2003 года» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 7.
15. Приказ Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Ros-sii-ot-19.02.2015-N-78/> (дата обращения: 11.11.2019).
16. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52–56.
17. Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 30–35.
18. Балакшин В.С., Осинцев Д.В. Прокурор и административная юрисдикция // Законность. 2019. № 1. С. 30–34.
19. Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Законность. 2007. № 10. С. 17–19.
20. Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11. С. 13–16.
21. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 9 февраля 2005 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2004 года» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 7.
22. Субанова Н.В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике // Законность. 2016. № 9. С. 12–16.
23. Пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.
24. Постановление Верховного Суда РФ от 26 сентября 2013 г. № 59-АД13-3. URL: https://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme_court/document-85326 (дата обращения: 13.11.2019).
25. 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.
26. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. 2-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2008.
27. Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009.
28. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
29. Винокуров Ю.Е. и др. Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2005.
30. Колотило А.О. Статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в России и Украине // Законность. 2013. № 12. С. 58–61.
31. Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 273–281.
32. Мартынов А.В. Участники административного судопроизводства: понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 53–62.
33. Панкова О.В. Принципы состязательности и объективной истины как фундаментальные начала осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 43–46.

34. Безрукавая Н.И. Регламентация в КоАП РФ вопросов участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 72.

35. Приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.11.2019).

36. Приказ Генеральной прокуратуры России от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.11.2019).

37. Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 2125-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сиволдаева И.В. на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.11.2019).

38. Определение Верховного Суда РФ от 28 августа 2017 г. № 303-АД17-10872. Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2019).

39. Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2017 г. № 306-АД17-3320. Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2019).

40. Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О «По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 22. Ст. 2195.

41. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 145-О «По жалобе гражданина Андреева Николая Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 3 ст. 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2019).

42. Пункт 2 резолютивной части Определения Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2006 г. № 113-О «По жалобе гражданина Овчинникова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2971.

43. Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 49. Ст. 5738.

44. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.10.2019 по делу № 303-ЭС19-5986, А73-5350/2018 // Официальный сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации» [Электронный ре-

сурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebn-oi-kollegii-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rf-ot-29102019-po-delu-n-303-es19-5986-a73-53502018/> (дата обращения: 30.11.2019).

45. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

46. Абз. 3 пункта 4.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

47. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

48. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 01.10.2019 № АПЛ19-395 // Официальный сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-apelliatsionnoi-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-01102019-n-apl19-395/> (дата обращения: 30.11.2019).

49. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

50. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

51. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

52. Хромов Е.В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex Russia. 2017. № 6. С. 60–67.

53. Пункт 5.1.2 Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.06.2019).

54. Проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 30.11.2019).

55. Проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 30.11.2019).

**LEGAL REGULATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE
IN THE PROCEEDINGS RELATED TO ADMINISTRATIVE OFFENCES:
HISTORY, MODERNITY AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION**

A.V. Martynov, Ya.L. Aliev, G.N. Korolev, E.V. Shireeva

The article examines the genesis, current situation and prospects for the development of legal regulation of the powers of the prosecutor's office in administrative cases. The forms of the prosecutor's participation are analyzed. Special attention is given to the problems of securing the powers of the prosecutor in the Administrative Code of the Russian Federation, legal uncertainty when presenting the prosecutor's opinion on the case, and cases of mandatory participation of the prosecutor in the proceedings in administrative cases. The authors formulate their conclusions and some proposals for improving administrative legislation.

Keywords: administrative proceedings, legal regulation, authority, prosecutor's office.

References

1. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.
2. Osnovnye statisticheskie dannye o deyatelnosti organov prokuratury // Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF [Elektronnyj resurs]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (data obrashcheniya: 12.11.2019).
3. Sobranie zakonov RSFSR. 1926. № 85. St. 624.
4. Melekhin A.V. i dr. Polnomochiya prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah v Rossijskoj Federacii: teoriya i praktika: Monografiya / Ruk. avt. kol. A.V. Melekhin // NII Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. M.: Prospekt, 2016.
5. VVS RSFSR. 1962. № 13. St. 166.
6. Sovetskoe administrativnoe pravo (Obshchaya i Osobennye chasti). M.: Yuridicheskaya literatura, 1973.
7. Vedomosti VS SSSR. 1980. № 44. St. 909.
8. Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarusheniyah // Vedomosti VS RSFSR. 1984. № 27. St. 909.
9. Kommentarij k Kodeksu RSFSR ob administrativnyh pravonarusheniyah / Pod red. I.I. Veremeenko, N.G. Salishchevoj, M.S. Studenikinoj. M.: OOO «Izdatel'skaya gruppa Prospekt», 1997. S. 670–671.
10. Kuzmicheva G.A., Kalinina L.A. Administrativnaya otvetstvennost': Uchebnoe posobie. Normativnye akty. M.: Yurisprudenciya, 2000.
11. Krivososov A.N. Prokuror kak uchastnik proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 1. S. 75–82.
12. Pis'mo General'noj prokuratury ot 27 fevralya 2004 g. № 36-12-2004 «O Metodicheskikh rekomendacijah po organizacii raboty prokuratury po nadzoru za ispolnieniem zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarusheniyah». Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «KonsultantPlyus» (data obrashcheniya: 11.11.2019).
13. Viktorov I.S. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva ob administrativnoj otvetstvennosti: Uchebnoe posobie / Pod red. d-ra jurid. nauk, prof. Yu.E. Vinokurova. M.: Ekzamen, 2006.
14. Obzor sudebnoj praktiki Verhovnogo Suda RF ot 7 aprelya 2004 g. «Obzor zakonodatel'stva i sudebnoj praktiki Verhovnogo Suda RF za IV kvartal 2003 goda» // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. 2004. № 7.
15. Prikaz General'noj prokuratury Rossii ot 19 fevralya 2015 g. № 78 «Ob organizacii raboty po realizacii polnomochij prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah». URL: <https://rul.aws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-19.02.2015-N-78/> (data obrashcheniya: 11.11.2019).
16. Vinokurov A.Yu. Administrativnoe presledovanie kak funkciya prokuratury Rossijskoj Federacii // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 10. S. 52–56.
17. Vinokurov A.Yu. Uchastie prokurora v administrativnom presledovanii dolzhnostnyh lic, vypolnyayushchih opredelennye gosudarstvennye funkcii // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 1. S. 30–35.
18. Balakshin V.S., Osincev D.V. Prokuror i administrativnaya yurisdikciya // Zakonnost'. 2019. № 1. S. 30–34.
19. Teterina O. Vozbuzhdenie del ob administrativnyh pravonarusheniyah // Zakonnost'. 2007. № 10. S. 17–19.
20. Vinokurov K. Vnesenie prokurorom postanovleniya o vozbuzhdenii proizvodstva po delu ob administrativnom pravonarushenii // Zakonnost'. 2003. № 11. S. 13–16.
21. Obzor sudebnoj praktiki Verhovnogo Suda RF ot 9 fevralya 2005 g. «Obzor zakonodatel'stva i sudebnoj praktiki Verhovnogo Suda RF za IV kvartal 2004 goda» // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. 2005. № 7.
22. Subanova N.V. Vozbuzhdenie prokurorom del ob administrativnyh pravonarusheniyah: novoe v praktike // Zakonnost'. 2016. № 9. S. 12–16.
23. Punkt 3 Postanovleniya Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 24 marta 2005 g. № 5 «O nekotoryh voprosah, voznikayushchih u sudov pri primenenii Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. 2005. № 6.
24. Postanovlenie Verhovnogo Suda RF ot 26 sentyabrya 2013 g. № 59-AD13-3. URL: https://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme_court/document-85326 (data obrashcheniya: 13.11.2019).
25. Ergashev E.R. O problemah normativnogo regulirovaniya primeneniya postanovleniya o vozbuzhdenii administrativnogo proizvodstva kak akta prokurorskogo reagirovaniya // Biznes, menedzhment i pravo. 2012. № 2. S. 52–55.
26. Kryukov V.F. Prokurorskiy nadzor: Uchebnoe posobie. 2-e izd., peresm. i dop. M.: Norma, 2008.

27. Grigor'ev V.N., Pobedkin A.V., Yashin V.N., Kalinin V.N. Prokurorskiy nadzor: Uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Eksmo, 2009.
28. Federal'nyj zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossijskoj Federacii» // Vedomosti SND RF i VS RF. 1992. № 8. St. 366.
29. Vinokurov Yu.E. i dr. Prokurorskiy nadzor: Uchebnik / Pod obshch. red. Yu.E. Vinokurova. 6-e izd., pererab. i dop. M.: Vysshee obrazovanie, 2005. S. 301.
30. Kolotilo A.O. Status prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah v Rossii i Ukraine // Zakonnost'. 2013. № 12. S. 58–61.
31. Martynov A.V. Ponyatie i sushchnost' administrativnogo sudoproizvodstva v Rossijskoj Federacii // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2015. № 5–6. S. 273–281.
32. Martynov A.V. Uchastniki administrativnogo sudoproizvodstva: ponyatie, vidy i sravnitel'naya harakteristika s drugimi uchastnikami sudebnyh processov // Administrativnoe pravo i process. 2015. № 11. S. 53–62.
33. Pankova O.V. Principy sostyazatel'nosti i ob'ektivnoj istiny kak fundamental'nye nachala osushchestvleniya pravosudiya po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah // Administrativnoe pravo i process. 2019. № 7. S. 43–46.
34. Bezrukavaya N.I. Reglamentaciya v KoAP RF voprosov uchastiya prokurora v rassmotrenii sudami del ob administrativnyh pravonarusheniyah // Administrativnoe pravo i process. 2019. № 1. S. 72.
35. Prikaz General'nogo prokurora RF ot 26 noyabrya 2007 g. № 188 «Ob organizacii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o nesovershennoletnih i molodezhi». Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 11.11.2019).
36. Prikaz General'noj prokuratury Rossii ot 23 noyabrya 2015 g. № 645 «O poryadke realizacii prokurorami polnomochij v sfere privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti lic, obladayushchih osobym pravovym statusom». Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 11.11.2019).
37. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18 iyulya 2019 g. № 2125-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Sivoldaeva I.V. na narushenie ego konstitucionnyh prav ch. 4 st. 30.1 KoAP RF». Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 11.11.2019).
38. Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 28 avgusta 2017 g. № 303-AD17-10872. Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 12.11.2019).
39. Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 27 aprelya 2017 g. № 306-AD17-3320. Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 12.11.2019).
40. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 12 aprelya 2005 g. № 113-O «Po zhalobe grazhdanina Maslova Aleksandra Ivanovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chastyami 1, 2 i 3 stat'i 30.11 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 22. St. 2195.
41. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 12 maya 2005 g. № 145-O «Po zhalobe grazhdanina Andreeva Nikolaya Ivanovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chast'yu 3 st. 30.11 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah». Dokument opublikovan ne byl // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 12.11.2019).
42. Punkt 2 rezolyutivnoj chasti Opredeleniya Konstitucionnogo Suda RF ot 4 aprelya 2006 g. № 113-O «Po zhalobe grazhdanina Ovchinnikova Viktora Aleksandrovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chast'yu 3 stat'i 30.11 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2006. № 27. St. 2971.
43. Federal'nyj zakon ot 3 dekabrya 2008 g. № 240-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 49. St. 5738.
44. Opredelenie Sudebnoj kollegii po ekonomicheskim sporam Verhovnogo Suda RF ot 29.10.2019 po delu № 303-ES19-5986, A73-5350/2018 // Oficial'nyj sajt «Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty v Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoj-kollegii-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rf-ot-2910-2019-po-delu-n-303-es19-5986-a73-53502018/> (data obrashcheniya: 30.11.2019).
45. Federal'nyj zakon ot 8 maya 1994 g. № 3-FZ «O statute chlena Soveta Federacii i statute deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. № 28. St. 3466.
46. Abz. 3 punkta 4.2 Postanovleniya Konstitucionnogo Suda RF ot 12 aprelya 2002 g. № 9-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij statej 13 i 14 Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii» v svyazi s zhaloboj grazhdanina A.P. Bykova, a takzhe zaprosami Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii i Zakonodatel'nogo Sobraniya Krasnoyarskogo kraya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 16. St. 1601.
47. Zakon RF ot 26 iyunya 1992 g. № 3132-1 «O statute sudej v Rossijskoj Federacii» // Vedomosti SND i VS RF. 1992. № 30. St. 1792.
48. Apellyacionnoe opredelenie Apellyacionnoj kollegii Verhovnogo Suda RF ot 01.10.2019 № APL19-395 // Oficial'nyj sajt «Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty v Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs]. URL: <https://legalacts.ru/sud/apellyacionnoe-opredelenie-apellyacionnoj-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-01102019-n-apl19-395/> (data obrashcheniya: 30.11.2019).
49. Federal'nyj zakon ot 10 yanvarya 2003 g. № 19-FZ «O vyborah Prezidenta v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 2. St. 171.
50. Federal'nyj zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 24. St. 2253.
51. Federal'nyj zakon ot 26 noyabrya 1996 g. № 138-FZ «Ob obespechenii konstitucionnyh prav grazhdan Rossijskoj Federacii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 49. St. 5497.

52. Hromov E.V. Privlechenie k administrativnoj otvetstvennosti lic, obladayushchih osobym pravovym statusom // Lex Russia. 2017. № 6. S. 60–67.

53. Punkt 5.1.2 Konceptii novogo Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah. Tekst dokumenta priveden v sootvetstvii s publikaciej na sajte <http://static.government.ru> (data obrashcheniya: 10.06.2019).

54. Proekt federal'nogo zakona № 957581-6 «Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh prav-

onarusheniyah» // Oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/957581-6> (data obrashcheniya: 30.11.2019).

55. Proekt federal'nogo zakona № 917598-6 «Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnoj otvetstvennosti» // Oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/917598-6> (data obrashcheniya: 30.11.2019).