



УДК 347.963



Игорь Александрович ДОБРОРЕЗ,

декан факультета профессиональной переподготовки
и повышения квалификации Крымского юридического
института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, кандидат юридических наук,
доцент

dobr_ig@rambler.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

CURRENT ISSUES OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OF OBSERVANCE OF LEGALITY IN BRINGING TO ADMINISTRATIVE LIABILITY

Статья посвящена изучению актуальных проблем прокурорского надзора за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности, научно-теоретическому осмыслению статуса прокурора, его полномочий в современных условиях и способах их совершенствования с учетом развития права и демократических преобразований в государстве.

The article is devoted to the study of current issues of prosecutor's supervision of observance of legality in bringing to administrative liability as well as the scientific and theoretical understanding of the prosecutor's status, his/her powers in modern conditions and ways of their improvement with a glance of the development of law and democratic reforms in the country.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, полномочия и статус прокурора, административная ответственность, усовершенствование законодательства.

Keywords: prosecutor, prosecutor's supervision, prosecutor's powers and status, administrative liability, improvement of the legislation.

Административная ответственность занимает ведущее место среди иных видов юридической ответственности. Так, в 2015 г. только судами, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ (Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях № 1-АП URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417>), рассмотрены свыше 6,6 млн. дел об административных правонарушениях, по постановлениям прокурора привлечены к административной ответственности 301864 человека (в 2014 г. – 284355) (статистические данные "Основные результаты прокурорской деятельности". URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1054853>). Согласно сводным отчетам МВД России

"Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации" в 2015 г. были рассмотрены 87209776 протоколов (в 2014 г. – 71926212). Поскольку правом привлечения к административной ответственности наделены также контролирующие органы, количество лиц, ежегодно привлекаемых к административной ответственности в России, достигает десятков миллионов. Именно административная ответственность рассматривается как действенный способ реагирования на правонарушения, эффективная профилактическая мера, направленная на предупреждение совершения преступлений.

В то же время перед государством стоит задача обеспечения законности при осуществлении производства по делам об админи-



стративных правонарушениях. Наиболее широко соответствующими полномочиями закон наделил органы прокуратуры, что свидетельствует о необходимости изучения актуальных проблем прокурорского надзора за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" наделяет прокурора правом возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами (п. 8 ч. 2 ст. 1). Прокуроры вправе в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвовать в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывать противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов (ч. 3 ст. 1). Прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов (п. 1 ч. 3 ст. 22). 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 (ч. 3 ст. 27). Протест на решение судьи по делу об административном правонарушении может быть принесен прокурором города, района, вышестоящим прокурором и их заместителями (ч. 3 ст. 36).

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

Согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, вправе возбуждать любые дела об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена КоАП РФ либо законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ прокурор также наделен правом проведения административного расследования, решение об этом принимается в виде постановления после выявления факта совершения административного правонарушения. Согласно п. 9 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

Статьями 30.10, 30.12 КоАП РФ предусмотрено, что прокурор наделен правом принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения, а также правом на обжалование, опротестование вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

Таким образом, полномочия прокурора чрезвычайно широки: проведение прокурорских проверок, возбуждение производств по делам о любых административных правонарушениях, проведение административных расследований, участие в рассмотрении дел об административных правонару-



шениях, опротестование решений суда, осуществление надзорных и иных полномочий. Подобным объемом предоставленных законом полномочий не наделен ни один участник процесса.

В то же время вопросы участия прокурора в делах об административных правонарушениях требуют как теоретического переосмысления, так и нормативного урегулирования.

Столь широкие полномочия прокурора, на наш взгляд, являются наследием советской административно-командной системы (модели) управления государством, в то время как на современном этапе развития государства действует смешанная система управления, при которой соотношение публичной и частной сфер неизбежно должно корректироваться в сторону увеличения последней. Этот тезис подтвержден и активными разработками проекта нового КоАП РФ. При таких общественных изменениях неизбежно должны подвергнуться сужению и полномочия прокурора.

Указанная выше концентрация прокурором полномочий в делах об административных правонарушениях на практике зачастую приводит к подмене контролирующих органов, когда прокурор возбуждает производства по делам об административных правонарушениях, которые не представляют существенной общественной опасности и, соответственно, значимости и резонанса, а в ряде случаев и вовсе являются малозначительными.

В подобных случаях предоставленное ст. 28.4 КоАП РФ право возбуждать любые дела об административных правонарушениях прокуроры ошибочно трактуют как обязанность, которая законом не предусмотрена.

Подобная практика является порочной, свидетельствует о формальном подходе прокуроров к осуществлению надзорной деятельности, о подмене органов контроля, погоне за количественными показателями, а потому должна быть искоренена. Об этом указывается в ряде ведомственных и организационных актов Генеральной прокуратуры РФ, в частности в приказе от 19 февраля 2015 г. № 78 "Об организации работы

по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях".

По нашему мнению, можно предложить несколько вариантов разрешения данной проблемы на законодательном уровне.

Так, можно провести аналогии с уголовным процессом, в котором полномочия прокурора на досудебных стадиях законодательно несколько ограничены (отсутствие возможности самостоятельно возбуждать уголовные дела, ограничение полномочий по даче органам предварительного следствия указаний по уголовным делам и т.д.). Это дает возможность говорить о том, что в уголовном процессе надзорная функция прокурора, будучи отделенной от функций дознания и предварительного расследования, выражена в более чистом виде и является приоритетной.

В настоящее время не проведено законодательного четкого разграничения между категориями дел, по которым прокурор должен непосредственно реагировать на нарушения, вынося постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, и дел, по которым прокурор вправе направить сообщения и материалы о нарушении в орган или должностному лицу, правомочным рассматривать дела об административных правонарушениях.

Применение оценочных категорий (существенный ущерб интересам общества, государства, отдельных лиц, значительный общественный резонанс и пр.), принятие подзаконных нормативных правовых и иных актов рекомендательного значения и иные меры, за исключением законодательного урегулирования, вряд ли внесут ясность и категоричность в этот вопрос.

Разрешит указанную проблему законодательное закрепление права на возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях исключительно в случаях, когда такие дела подлежат рассмотрению в суде и санкция статьи предусматривает наказания, связанные с лишением или ограничением важнейших прав и свобод (собственность, свобода и пр.), а также в случаях совершения отдельных видов правонарушений (например, коррупционных).



Но даже в таком случае сохранятся не урегулированные законодательно вопросы по участию прокурора в делах об оспаривании решений административных органов и судов о привлечении к административной ответственности.

Так, с одной стороны, прокурор вправе возбуждать административное производство, а с другой – обязан реагировать на поступающие обращения и сигналы о нарушении прав лиц, привлекаемых (привлеченных) к административной ответственности. Как предпочтет действовать прокурор в случаях, когда он осуществляет административное преследование и одновременно обязан рассмотреть, например, обращение (жалобу) лица, привлекаемого к административной ответственности, и сможет ли в таком случае прокурорский надзор оставаться независимым и объективным? В такой ситуации без должного нормативного урегулирования найти однозначный ответ, каким образом надлежит поступать прокурору, крайне сложно.

Этот довод также подтверждает необходимость отделения функции административного преследования от функции надзора. Прокурор в первую очередь должен осуществлять надзор, не будучи непосредственно вовлеченным в процесс административного расследования, вмешиваясь в него в случаях нарушения закона путем принесения соответствующих документов реагирования.

Не менее дискуссионным является вопрос о статусе и полномочиях прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях судом. В каких случаях целесообразно участие прокурора при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях (в настоящее время п. 3 приказа Генеральной прокуратуры РФ № 78 обязывает прокуроров обеспечивать участие по делам, возбужденным по инициативе прокурора), в каком качестве и с какими полномочиями (положения приказа содержат довольно широкие полномочия прокурора)?

На наш взгляд, нецелесообразно проводить аналогии с уголовным процессом, где на стадии рассмотрения дела в суде проку-

рор является государственным обвинителем. При рассмотрении судами дел об административных правонарушениях физически, в том числе с учетом нагрузки и кадрового обеспечения, невозможно обеспечить участие прокурора во всех делах. Предлагаем законодательно закрепить возможность (право, но не обязанность) такого участия лишь по делам, непосредственно возбужденным прокурором.

Также считаем нецелесообразным законодательное закрепление за прокурором права вступать в процесс в тех случаях, когда к административной ответственности привлекается лицо, которое не может самостоятельно защитить свои права (в силу состояния здоровья, возраста и пр.). В таких случаях альтернативным вариантом будет предоставление таким лицам обязательной бесплатной юридической (адвокатской) помощи.

Интересы же государства и иных субъектов в таких случаях в достаточной степени защищают соответствующие государственные органы.

В контексте изучаемого вопроса следует особо отметить то обстоятельство, что демократические европейские государства, законодательством которых предусмотрена административная ответственность, в подавляющем большинстве относят привлечение к административной ответственности к компетенции уполномоченных административных органов (во внесудебном порядке). Судам отводится лишь функция правосудия в данной сфере, в рамках которой суды осуществляют, как правило, выдачу разрешений на применение мер процессуального принуждения и пересмотр решений административных органов относительно назначенных наказаний. Роль прокурора, как правило, ограничена функцией надзора. [1] Такой подход представляется нам верным и обоснованным.

Таким образом, на основании изложенного необходимо сделать вывод о том, что объем полномочий прокурора, его статус в делах об административных правонарушениях требуют существенной законодательной корректировки. Постепенный отход от



существующей, во многом архаичной, модели должен быть осуществлен с учетом как отечественного, так и зарубежного опыта. Высказанные нами предложения о роли и

месте прокурора в делах об административных правонарушениях могут быть учтены при нормативно-правовом конструировании.

Библиографический список

1. Банчук, А. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы / А. Банчук. – URL: http://pravo.org.ua/files/administr/covv/banchuk_pravo_adm_porush_rus.pdf.