

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

И.И. Балаклеец¹, канд. юр. наук, доцент

М.Б. Цуприк², магистрант

¹Балтийский федеральный университет им. И. Канта

²Калининградский филиал Московского финансово-юридического университета (Россия, г. Калининград)

Аннотация. В статье проведен анализ полномочий прокурора при участии в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Автором затронут вопрос о проблемах, возникающих при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Акцентируется внимание на правовых коллизиях по кругу лиц, в отношении которых прокурор вправе выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, а также на спорных вопросах об идентичности содержания постановления прокурора и протокола об административном правонарушении. По результатам исследования делается вывод о необходимости унификации и конкретизации законодательства, регламентирующего возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, административное производство, надзор, прокурор, протест.

Реализация прокурором полномочий в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях сопряжена с рядом проблем, которые в разной степени проявляются на различных этапах производства и обусловлены пробелами действующего законодательства.

В юридической науке выделяют три стадии деятельности прокурора в рамках административного надзора. Первую стадию можно обозначить как превентивную. Целью данного этапа является определение и исследование факторов, способствующих возникновению административных правонарушений. Помимо этого, данный этап также включает в себя активные процессуальные действия по предотвращению правонарушений путем проведения проверок соблюдения законодательства. Вторая стадия охватывает действия, совершаемые непосредственно после выявления правонарушения. К их числу относятся: возбуждение производства по делу об административном правонарушении; вынесение предостережения о недопустимости нарушения закона; внесение представления об устранении нарушений законов. Заключительная третья стадия - опротестование, включающая процессуальные

действия прокурора в случае возникновения необходимости принесения протеста на итоговые решения по делу об административном правонарушении.

При осуществлении надзорных мероприятий прокурор совершает действия, направленные на оперативное восстановление законности. К таким действиям относятся оценка уровня соблюдения действующего законодательства, их юридический анализ и принятие мер к устранению правонарушений. Воздействие на правонарушителя с целью восстановления законности и правопорядка осуществляется как через уполномоченные органы и должностные лица, так напрямую прокурором.

Анализ правоприменительной практики показывает, что наиболее уязвимыми интересами, непосредственно нуждающимися в защите, являются жилищные, трудовые и социальные права граждан. Безусловно, повышенное внимание уделяется вопросам защиты интересов государства, в частности, вопросам природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности населения.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ к исключительной компетенции прокурора

относится возбуждение дел по целому ряду, предусмотренным КоАП РФ, административным правонарушениям, посягающим на права граждан, на здоровье и общественную нравственность, в области охраны собственности, связи и информации, дорожного движения, предпринимательской деятельности, финансов, против порядка управления, а также посягающим на общественный порядок и общественную безопасность [1]. Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является как информация, содержащаяся в обращениях граждан, сведения поступившие в органы прокуратуры из других органов государственной власти, так и правонарушения, выявленные в рамках осуществления органами прокуратуры своей основной функции - надзора. К таким относятся материалы, поступившие из правоохранительных органов, органов местного самоуправления и других государственных подразделений, а также сообщения, поступившие из средств массовой информации.

После выявления факта совершения административного правонарушения, выносится постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, составленное в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ. Постановление - это, безусловно, правовой акт. Однако оно выносится конкретным должностным лицом по делу об административном правонарушении в установленном законом процессуальном порядке, оно не издается и не принимается уполномоченным органом.

КоАП РФ (ст. ст. 28.4, 28.5) предусматривает, что постановление о возбуждении дела об административном правонарушении выносится прокурором немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. В случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, постановление составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

При необходимости продления срока проведения административного расследования, прокурор выносит определение, в котором, в соответствии с ч. 5.1 ст. 28.7 КоАП РФ должны содержаться следующие данные: дата и место его составления, должность, классный чин, фамилия и инициалы лица, составившего определение, основания для продления срока проведения административного расследования, срок, до которого продлено проведение административного расследования. Копия определения в течение суток должна быть вручена под расписку либо выслана физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых проводится расследование, а также потерпевшему. По окончании расследования прокурор, принимая во внимание установленные обстоятельства, выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ либо постановление о прекращении дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.9 КоАП РФ.

Прокурор обладает исключительной компетенцией по рассмотрению обращений, содержащих данные о наличии административного правонарушения, и не вправе поручить это каким-либо иным органам или должностным лицам. В связи с чем, помимо надзорной функции, у органов прокуратуры следует выделять так же функцию административного преследования. Необходимо отметить, что возбуждение дел об административных правонарушениях в первую очередь является правовым средством прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации, а административное преследование опосредует его осуществление. Следует отметить, что прокурор, возбудивший производство по делу об административном правонарушении, как участник производства по делу, фактически выступает обвинителем, выполняя функцию административного преследования.

Однако данный вопрос является предметом спора многих исследователей. Так, в п. 1 ст. 25 Федерального закона «О про-

куратуре Российской Федерации» содержится положение, в соответствии с которым прокурор наделен правом возбуждать дело об административном правонарушении [2]. Однако в данной норме говорится только о специальном субъекте-должностном лице, в отношении которого выносится постановление. Так, например Гальченко А.И. выступает с точкой зрения, что прокурор может проводить административное расследование только по делам, относящимся к его исключительной компетенции [3]. Данное мнение противоречит ч.1 ст. 28.4 КоАП РФ, где сказано, что прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации. Налицо две противоречащие друг другу правовые нормы, регулирующие сходные правоотношения. Такая правовая коллизия влечет за собой негативные последствия в обеспечении исполнения закона. Так, выявив в ходе проверки нарушения административного законодательства, прокурор в отношении одних субъектов (должностных лиц) выносит постановление о возбуждении производства по делу об административных правонарушениях, а в отношении других, вынужден направлять материалы в другие компетентные органы, для вынесения соответствующего протокола. Такое ограничение приводит к снижению оперативности устранения нарушений закона и привлечению лиц к ответственности.

Другая, не менее актуальная проблема, обусловлена противоречиями в нормах, регулирующих содержание постановления прокурора о возбуждении административного производства. На практике нередко возникает вопрос о реквизитах постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. В ст. 28.4 КоАП РФ достаточно четко указано, что о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление, которое должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП. Однако возникает вопрос о целесообразности указания идентичных элементов, как в протоколе об администра-

тивном правонарушении, так и в постановлении прокурора. Так, в протоколе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья, предусматривающая административную ответственность, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело. Балакшин В. полагает, что прокурор не должен отражать в постановлении о возбуждении производства об административном правонарушении все те обстоятельства и выполнять действия, которые предусмотрены в указанной статье [4]. Это обуславливается различной правовой природой протокола и постановления. Протокол – это документ, фиксирующий обстоятельства совершенного правонарушения и иные сведения, необходимые для разрешения дела по существу. Постановление прокурора по своей правовой природе и предназначению есть надзорный акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона - это правовое средство совершенно иной природы. В связи с чем, постановление по своей природе не охватывает такие данные, как фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, объяснения правонарушителя и ряд иных сведений. Указанные элементы будут содержаться в материалах проверки, и будут выступать приложением к постановлению. Однако законодатель поставил знак равенства между протоколом и постановлением. Отсюда, несоблюдение требований ст. 28.2 КоАП РФ ведет к нарушению и может служить основанием для его возвращения органом (должностным лицом), рассматривающим дело об административном правонарушении. Практика демонстрирует, что в постановлении прокурора о возбуждении административного производства довольно часто не указывается изложенный выше ряд данных из ст. 28.2 КоАП

РФ, что не мешает их рассмотрению по существу. При этом следует заметить, что на практике законодательное закрепление данной статьи вызывает споры о возможности вынесения постановления с некоторыми изъятиями из перечня, содержащегося в ней.

Еще одним немаловажным аспектом участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях является возможность обжалования решения, вынесенного после рассмотрения постановления. При этом, возможность осуществления прокурорского надзора при судебном разбирательстве не противоречит принципу независимости судебной власти, так как протест не понуждает суд к неоспоримой отмене принятого акта, а наоборот, дает возможность обеспечения законности рассмотрения дела. Бессарабов В.Г. дает протесту следующее определение: «протест представляет собой индивидуальный акт прокурорского реагирования, который выступает в качестве нормативно закрепленного правового средства реагирования прокурора на нарушения законов, используемого в предусмотренных законом формах в ходе реализации полномочий по предупреждению, выявлению и устранению правонарушений, при этом протест рассматривается в качестве общего акта, подлежащего исполнению во всех отраслях прокурорского надзора» [5]. Срок, в который может быть подана жалоба, а, соответственно, и протест на постановление по делу об административном правонарушении обозначен в ст. 30.3 КоАП РФ и составляет 10 суток со дня получения копии решения.

Право прокурора на опротестование правовых актов, противоречащих законодательству, является одним из основных полномочий по устранению нарушений, которое наиболее ярко отражает специфику прокурорского надзора. Обжалование постановления по делу об административном правонарушении характеризуется следующими признаками: протест вносится на постановление судьи или юрисдикционного органа, не вступившее в законную силу; после того, как протест был внесен,

дело передается на рассмотрение в вышестоящий орган; после поступления, дело проверяется в полном объеме, независимо от предыдущих доводов, кроме того в случаях выявления существенных нарушений, дело может быть направлено на новое рассмотрение. По правовой природе протест прокурора приравнивается к жалобе на постановление по делу об административном правонарушении. Однако жалобу подают лица, участвующие в процессе и лишь на решения, их касающиеся. Вместе с тем, внесение протеста прокурором не ограничивается его ролью в деле и не зависит от органа или должностного лица, принявшим решение. В связи с этим прокурор вправе приносить протест на любое решение по делам об административных правонарушениях. Протест как процессуальный документ, выражающий несогласие прокурора с решением по делу об административном правонарушении, нельзя рассматривать только как акт прокурорского реагирования.

Результаты проведенного исследования показывают, что в зависимости от роли прокурора при рассмотрении административного дела и от того, кем рассматривалось дело, можно выделить несколько аспектов участия прокурора в административном производстве. Так, если прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, соответственно, он заинтересован в окончательном результате - наложении взыскания, в связи с чем, внося протест, он реализует функцию административного преследования. В случае, когда прокурор является участником производства по делу, а не инициатором, его роль сводится к содействию вынесению законного и обоснованного решения. Следовательно, в данном случае будет осуществляться функция надзора.

В завершении отметим, что рассмотренные в статье правовые коллизии и дискуссионные аспекты демонстрируют необходимость унификации и конкретизации законодательства, регламентирующего возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях.

Библиографический список

1. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 03.08.2018).
2. *Федеральный закон* от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.08.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 03.08.2018.
3. *Гальченко А.И.* Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // *Законность.* 2014. № 2. С. 20-25.
4. *Балакшин В.* Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении / В. Балакшин // *Законность.* 1998. №10.
5. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2008.

**ACTUAL ASPECTS OF PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR
IN THE CONSIDERATION OF THE CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

I.I. Balakleets¹, *candidate of legal sciences, associate professor*

M.B. Tzuprik², *graduate student*

¹**Kant baltic federal university**

²**Kaliningrad branch Moscow university of finance and law MFUA**

(Russia, Kaliningrad)

***Abstract.** The article analyzes the powers of the prosecutor with participation in the consideration of cases of administrative violations. The author touches upon the issue of problems arising in the consideration of cases of administrative offenses. Attention is focused on legal conflicts in a circle of persons against whom the prosecutor has the right to issue a resolution on initiating a case on an administrative offense, as well as contentious issues concerning the identity of the content of the prosecutor's decision and the protocol on administrative violation. According to the results of the study, a conclusion is made about the need for unification and concretization of the legislation regulating the prosecutor's initiation of cases of administrative offenses.*

***Keywords:** administrative offense, administrative proceedings, supervision, prosecutor, protest.*