

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

Гриценко Денис Викторович

**Правовой статус прокурора в производстве по делам об
административных правонарушениях**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Ю.Н. Стариков

Воронеж – 2014

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Роль прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях	
§ 1. Исторические аспекты организации деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях	14
§ 2. Общетеоретические основы деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.....	32
§ 3. Прокурор как субъект производства по делам об административных правонарушениях.....	53
Глава 2. Прокурорский надзор в производстве по делам об административных правонарушениях	
§ 1. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции.....	72
§ 2. Протест прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях как основной способ устранения нарушений законов	91
Глава 3. Реализация прокурором функции административного преследования	
§ 1. Административное преследование как функция прокуратуры в рамках производства по делам об административных правонарушениях.....	119
§ 2. Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования	142
§ 3. Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях.....	168
Заключение.....	189
Список использованных нормативных правовых актов, судебной практики, специальной литературы.....	195

Введение

Актуальность темы исследования. Гарантированность беспрепятственной реализации субъективных прав граждан и юридических лиц, возможность их полноценной защиты в современном государстве неразрывно связаны с поддержанием социальной, экономической и политической стабильности в обществе, а также с установлением определенного уровня обеспечения общественной безопасности и охраны правопорядка.

Достижению данных целей в России способствует, с одной стороны, совершенствование инструментального аппарата административно-деликтного права, которое должно осуществляться посредством глубокого доктринального изучения правовых институтов административного правонарушения, административной ответственности, административного наказания, административно-пресекательных мер и иных правоотношений, непосредственно связанных с административным деликтом. С другой стороны, качественное регулирование общественного порядка невозможно без формирования четкого и эффективного механизма функционирования органов административной юрисдикции посредством определения состава их компетенции, регламентации порядка ведения производства по делам об административных правонарушениях (далее – ДАП), а также контроля и надзора за деятельностью данных органов. В современный период развития Российского государства прокуратура является основным органом власти, призванным осуществлять надзор за исполнением законов в Российской Федерации.

Актуальность исследования роли прокурора в производстве по ДАП обусловлена необходимостью формирования концептуального подхода к регулированию нетождественных по своей правовой природе процессуальных действий, совершаемых прокурором на различных стадиях производства по ДАП. Отсутствие четкой законодательной регламентации компетенции

прокурора порождает возникновение проблем в правоприменительной практике, связанных с разрешением коллизионных вопросов при определении приоритета норм Кодекса РФ об административных правонарушениях¹ перед нормами Гражданского² и Арбитражного³ процессуальных кодексов РФ.

В настоящее время отсутствует единый подход к определению категорий дел, в отношении которых прокурора следует наделить исключительной компетенцией по возбуждению производства по ДАП в контексте разграничения полномочий прокурора и органов административной юрисдикции, что является очевидным недостатком действующего правового регулирования, нуждающимся в детальном анализе и совершенствовании.

Степень разработанности темы исследования. Анализ правового статуса прокурора в производстве по ДАП содержится в работах С.Н. Бабаева, С.И. Баскаковой, К.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Гулягина, С.З. Женетль, С.М. Казанцева, И.Ю. Кобзевой, В.И. Ломакина, А.П. Стуканова, Н.В. Субановой, О.Л. Шубиной, В.Б. Ястребова, посвященных отдельным аспектам надзорных и иных полномочий прокурора, реализуемых на различных стадиях производства по ДАП.

Объект исследования представлен комплексом общественных отношений, возникающих в процессе участия прокурора в производстве по ДАП.

Предметом исследования выступают: а) нормативные правовые акты, устанавливающие порядок участия прокурора в производстве по ДАП;

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. на 1 июля 2014 г. № 277 - ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4278. Далее - Кодекс.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ с изм. и доп. на 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4233. Далее - ГПК РФ.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ с изм. и доп. на 28 июня 2014 г. № 186 - ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012; 2014. № 26 (часть I). Ст. 3392. Далее - АПК РФ.

- б) руководящие разъяснения высших судебных инстанций по вопросам применения законодательства, связанного с производством по ДАП;
- в) судебная практика по указанным делам.

Целью исследования является формирование единой концепции участия прокурора в производстве по ДАП.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие **задачи**:

- провести исторический анализ полномочий прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, а также обозначить тенденции развития данных полномочий в современный период;
- определить место прокуратуры в системе государственных органов через призму роли прокурора по ДАП;
- исследовать деятельность прокурора в рамках производства по ДАП с учетом реализации им функций административного преследования;
- систематизировать полномочия прокурора в производстве по ДАП на основе выявленной специфики в зависимости от их содержания;
- изучить основные особенности правового статуса прокурора как субъекта производства по ДАП;
- проанализировать правовую природу действий, реализуемых в рамках осуществления надзора за исполнением законов административно-юрисдикционными органами;
- обосновать необходимость выделения стадий юрисдикционно-надзорной процедуры;
- провести исследование сущности протеста прокурора в рамках судебного и внесудебного производства по ДАП;
- сравнить процедуру опротестования нормативных правовых актов с процедурой опротестования актов, принимаемых в рамках производства по ДАП;
- исследовать полномочия прокурора в рамках исключительной компетенции по возбуждению производства по ДАП;

– соотнести полномочия прокурора и административной комиссии в производстве по ДАП;

– выделить случаи обязательного участия прокурора в производстве по ДАП;

– выработать научные рекомендации по изменению и дополнению законодательства, направленные на совершенствование правового регулирования статуса прокурора при производстве по ДАП.

Методологическую основу исследования образует диалектический метод познания, использование которого обеспечивает изучение явлений правовой действительности в их развитии и взаимодействии. В работе использовались также общенаучные методы (анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция, аналогия) и частно-научные методы, применяемые в области правовых исследований (метод сравнительного правоведения, исторический, системно-структурный методы и др.).

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых-юристов, как: А.Б. Агапов, А. П. Алехин, О.Я. Баев, Д. Н. Бахрах, Р.С. Белкин, В.Г. Бессарабов, И. И. Веремеенко, И. А. Галаган, О.В. Гречкина, А.А. Демин, В.В. Денисенко, А.С.Дугенец, В.А. Ефанова, С.З. Женетль, А.А. Кармолицкий, С.М. Казанцев, О.С. Капинус, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, В.Ф. Крюков, А.В. Кирин, В.И. Майоров, А.В. Мартынов, С.Н. Махина, А.Ф. Ноздрачев, В.С. Основин, А.В. Паламарчук, И.В. Панова, Л.Л. Попов, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, В.П. Рябцев, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, П.П. Серков, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, А.Я. Сухарев, Ю.А. Тихомиров, А. П. Шергин.

Нормативной основой исследования послужили Конституция РФ, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы Генерального прокурора РФ и иные нормативные правовые акты органов государственной власти РФ и субъектов РФ, регламентирующие вопросы административно-деликтного законодательства, а также материалы правоприменительной практики по

делам о привлечении граждан, юридических и должностных лиц к административной ответственности.

Эмпирическая основа исследования включает в себя анализ руководящих разъяснений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также исследование практики по ДАП судов общей юрисдикции, арбитражных судов и административных органов в количестве более 1000 дел.

Научная новизна исследования состоит в формировании единой концепции участия прокурора в производстве по ДАП в Российской Федерации и проявляется в постановке проблемы системного анализа надзорных и иных полномочий прокурора, реализуемых на различных стадиях производства по ДАП, и выработке дифференцированного подхода к определению их правовой природы.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Выделяются основные особенности правового статуса прокурора как субъекта производства по ДАП, согласно которым прокурор:

- 1) является гарантом законности производства по ДАП;
- 2) участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по ДАП;
- 3) обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению производства по ДАП;
- 4) имеет правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией;
- 5) обладает широким кругом процессуальных полномочий.

2. Определяется, что процессуальные действия, реализуемые в рамках надзора за исполнением законов административно-юрисдикционными органами, необходимо рассматривать в качестве юрисдикционно-надзорной процедуры, осуществляемой органами прокуратуры в структуре производства по ДАП. Данная процедура, не выходя за процессуальные пределы производства по ДАП, реализуется одновременно с ним.

3. Предлагается выделить следующие основные стадии деятельности прокурора в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры:

а) превентивная, включающая процессуальные действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и определение факторов, способствующих их совершению, а также процессуальные действия по проведению проверок соблюдения законодательства органами административной юрисдикции (проверок законности привлечения лица к административной ответственности; законности применения административно-обеспечительных мер; законности применения мер административного пресечения; вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона);

б) оперативная, содержащая процессуальные действия прокурора, направленные на применение мер прокурорского реагирования при выявлении нарушений закона на стадиях возбуждения и рассмотрения ДАП (принятие постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов; вынесение представления об устранении нарушений закона; принятие решения о вынесении постановления о возбуждении производства по ДАП);

в) опротестования, включающая процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по ДАП и иных итоговых решений по делу.

4. Представляется, что опротестование административных правовых актов – одна из стадий административно-юстиционного процесса. При отсутствии необходимого результата по итогам рассмотрения протеста последующие действия прокурора по признанию недействительным акта осуществляются в рамках административно-юстиционного процесса.

Опротестование актов, принимаемых в производстве по ДАП, производится в рамках административно-юрисдикционного процесса, что влечет необходимость соотнесения процессуального законодательства с нормами Кодекса, предоопределяющую возникновение коллизий в порядке

регламентации процедуры опротестования прокурором постановлений по ДАП.

5. Под административным преследованием следует понимать процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными на то должностными лицами в рамках производства по ДАП с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение.

Определяется, что административное преследование как функция прокуратуры представляет собой совокупность процессуальных действий прокурора в рамках производства по ДАП с момента вынесения постановления о возбуждении производства по ДАП до направления его на рассмотрение по существу.

6. Аргументируется, что возбуждение прокурором ДАП в отношении должностных и юридических лиц не только не противоречит действующему законодательству, но и является наиболее эффективной мерой прокурорского реагирования. Вместе с тем, учитывая, что деятельность граждан в предмет прокурорского надзора не входит, принятие в отношении них мер прокурорского реагирования, в том числе посредством вынесения постановления о возбуждении ДАП, необоснованно. Предоставление же прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов ДАП в отношении должностных лиц вполне логично, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства по ДАП иных органов (кроме прокуратуры) не всегда возможно.

Таким образом, целесообразно на законодательном уровне, посредством внесения изменений в Кодекс, ограничить право прокурора по возбуждению ДАП, исключив возможность вынесения соответствующих постановлений в отношении граждан, поскольку предметом прокурорского надзора, по действующему законодательству, является деятельность органов власти и их должностных лиц. Предлагается изложить часть 1 статьи 28.4 Кодекса в следующей редакции: «Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.24, 5.25, 5.39,

5.45, 5.48, 5.52, 5.59 – 5.63, 6.19, 6.20, частью 1 статьи 7.24, частью 1 статьи 7.31, статьями 13.27, 13.28, частями 2 и 4 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, частью 4 статьи 15.27, статьей 15.33.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.28, 19.29, 5.23, частями 1 и 2 статьи 5.61, статьей 5.62, частью 2 статьи 7.24, статьями 12.35, 13.11, 13.14, частями 1 и 5 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), статьями 19.9, 20.29 настоящего Кодекса, кроме случаев совершения данных правонарушений гражданами, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем либо должностным лицом, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации».

7. Обосновывается мнение о том, что установление процедуры эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями позволит уменьшить количество административных деликтов (превентивная функция), в рамках которой необходимо на законодательном уровне сократить полномочия органов прокуратуры по возбуждению ДАП путем исключения из компетенции прокурора права возбуждения дел, предусматривающих ответственность за нарушение положений правовых актов органов местного самоуправления. Подобные изменения обуславливаются тем, что возбуждение прокурором ДАП непременно должно являться следствием его надзорной деятельности. Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской

Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Таким образом, соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно прокурор не вправе возбуждать ДАП в случае, если основанием для их возбуждения явилось нарушение требований муниципальных правовых актов.

Кроме того, предлагаемые изменения должны способствовать снижению нагрузки как на органы прокуратуры, так и на административные комиссии, повышению качества прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности последних, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении ДАП.

8. Исследуется, что отсутствие в Кодексе и в процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей обязательное привлечение к участию прокурора при рассмотрении ДАП, совершенных несовершеннолетними, и дел, возбужденных по его инициативе, не соответствует принципу состязательности процесса, положенному в основу ГПК РФ и АПК РФ, реализация которого, на наш взгляд, должна быть обеспечена и в рамках внесудебной процедуры рассмотрения дела. При этом, учитывая положения части 3 статьи 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокурор в соответствии с административно-процессуальным законодательством РФ вправе вступить в дело в любой стадии процесса или обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита охраняемых законом интересов общества или государства и прав граждан, следует предусмотреть право прокурора на участие в рассмотрении дела о любом административном правонарушении в случае возникновения необходимости такого участия, определяемого в зависимости от субъективного прокурорского усмотрения.

9. Представляется, что для обеспечения эффективности участия прокурора в рассмотрении ДАП необходимо внести изменения в часть 2 статьи 25.11 Кодекса и изложить ее в следующей редакции:

«2. Прокурор обязан участвовать в рассмотрении дела при наличии извещения о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора».

Теоретическая значимость исследования. Теоретические выводы и положения, содержащиеся в настоящей диссертации, способствуют развитию доктрины административного права и процесса и могут служить основой для дальнейших научных работ, посвященных анализу правового статуса прокурора в производстве по ДАП.

Практическая значимость исследования состоит в формулировании обоснованных выводов и предложений по совершенствованию правового регулирования участия прокурора в производстве по ДАП, учет которых возможен при реформировании действующего административного законодательства. Рекомендации, содержащиеся в диссертационной работе, могут быть использованы также в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», «Прокурорский надзор».

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

По материалам диссертации опубликовано 9 научных работ общим объемом 3,95 п.л., в том числе 4 статьи в научных журналах, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ.

Соискатель принимал участие в работе следующих научно-практических конференций: III Международная научно-практическая конференция «Управление, экономика, право и социально-культурные институты общества в условиях глобального финансово-экономического кризиса» (5 мая 2009 г., г. Липецк); IV Международная научно-практическая

конференция «Российское общество на стадии модернизации: состояние, проблемы и перспективы» (20 мая 2010 г., г. Липецк); IV Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права и правоприменения» (25 марта 2010 г., Липецк; Тамбов); III Всероссийская научно-практическая конференция «Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность» (апрель 2011 г., Татарстан, Елабуга); Пятая международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права и правоприменения» (5 апреля 2011 г., Тамбов; Липецк); V Международная научно-практическая конференция «Россия в глобальных экономических и социокультурных процессах» (25 мая 2011 г., г. Липецк); Всероссийская научно-практическая конференция-форум «Православие, наука и образование: история и перспективы» (1-3 марта 2011 г., г. Воронеж); Шестая международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права и правоприменения» (9 апреля 2012 г., Тамбов; Липецк); Всероссийская научно-практическая конференция «Частно-правовое регулирование в публичной сфере: проблемы и развитие» (26 октября 2012 г., г. Липецк).

Структура исследования обусловлена целями и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, судебной практики и специальной литературы. Объем диссертации – 227 страниц.

Глава 1. Роль прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях

§ 1. Исторические аспекты организации деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях

Гарантированность беспрепятственной реализации субъективных прав граждан и юридических лиц, возможность их полноценной защиты в современном государстве неразрывно связаны с поддержанием социальной, экономической и политической стабильности в обществе, а также с установлением определенного уровня обеспечения общественной безопасности и охраны правопорядка.

Достижению данных целей в России способствует, с одной стороны, совершенствование инструментального аппарата административно-деликтного права, которое должно осуществляться посредством глубокого доктринального изучения правовых институтов административного правонарушения, административной ответственности, административного наказания, административно-пресекательных мер и иных правоотношений, непосредственно связанных с административным деликтом. Проведенные исследования могут служить основой для модернизации законодательства, регулирующего производство по ДАП с целью создания нормативно-правовой базы, отвечающей современным реалиям общественной жизни. С другой стороны, качественное регулирование общественного порядка невозможно без формирования четкого и эффективного механизма функционирования органов административной юрисдикции посредством определения их компетенции, регламентации порядка ведения производства по ДАП, а также контроля и надзора за деятельностью данных органов. В современный период развития Российского государства прокуратура является основным органом власти, призванным осуществлять надзор за исполнением законов Российской

Федерации. Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура является централизованной единой системой федеральных органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением действующего законодательства⁴. Однако представляется, что надзорная деятельность не всегда была одной из основных функций прокуратуры.

До учреждения прокуратуры как самостоятельной единицы государственного аппарата надзор осуществляли фискалы, введенные указами от 17 марта 1714 г., задачами которых являлось «тайно подслушивать, проведывать и доносить обо всех преступлениях, нарушениях законов, взяточничестве, казнокрадстве и т.д. В случае выявления «неправды», то есть правонарушений, фискал должен был, невзирая на лица, призвать виновного в Сенат и там его уличить»⁵.

По мнению исследователей, фискалы допускали частые злоупотребления своими полномочиями, так как за ложные доносы какое-либо наказание отсутствовало, а за справедливые доносы фискал получал вознаграждение, равное половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица (позднее - в размере одной трети)⁶. Помимо данной причины, Н.В. Муравьев указывает на то, что система фискалата не была способна обеспечить надлежащий контроль за деятельностью судебных инстанций и не способствовала искоренению безнравственности общественных отношений⁷.

⁴О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон в ред. от 17 ноября 1995 г. № 2202-1 с изм. и доп. на 21 июля 2014 г. № 233 - ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4234. Далее - ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

⁵ Указ о фискалах и о их должности и действии, 1714 г., марта 17. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2007/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

⁶ См.: На страже Закона. Прокуратура Воронежской области / сост. Т.М. Вальянникова; вступ. ст. А.И. Понамарева. Воронеж: Творческое объединение «Альбом», 2005. С. 19.

⁷ См.: Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 226. Аналогичной позиции придерживаются Л. Иванов и С. Петровский. (См.: Иванов Л. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб., 1863. С. 2; Петровский

Именно неэффективность фискального надзора послужила причиной к изданию Петром I 12 января 1722 г. указа об учреждении прокуратуры, которым было установлено «быть при Сенате обер-прокурору и генерал-прокурору, также по прокурору во всякой коллегии»⁸.

Указом от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» были заложены основы организации и функционирования органов прокуратуры, в частности, именно в данном указе было отражено, что генерал-прокурор – «...это правое око и правая рука царева и сердце всего государства», осуществляющий надзор за действиями Сената и обладающий полномочиями на принесение протеста в качестве акта реагирования на нарушения закона⁹.

В указе впервые закреплялся правовой статус базового акта прокурорского реагирования – протеста прокурора, который приносился на противоречащие законодательству акты органов исполнительной власти. Принесение протеста приостанавливало рассмотрение дела и исполнение решения, что оказывало существенное влияние на состояние законности в государстве. В своей деятельности генерал-прокурор подчинялся непосредственно императору, которого он информировал о наиболее существенных нарушениях действующего законодательства. В случае, если генерал-прокурор полагал, что в законодательстве имеются проблемы в правовом регулировании тех или иных правоотношений, он наделялся правом законодательной инициативы посредством выдачи предложений Сенату о принятии конкретизирующих указов. Помимо генерал-прокурора и обер-прокурора учреждались должности прокуроров в надворных судах и прокуроров коллегии при адмиралтействах, которые надзирали за

С. О Сенате в царствование Петра Великого: историко-юридическое исследование. М., 1875. С. 156).

⁸ См.: Асташева М.Г., Королев Г.Н. Об истории возникновения и развития права и науки об уголовно-процессуальной деятельности прокурора в России в период отделения суда от административных органов. (Актуальные проблемы российского права, философии, экономики и финансов) // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. Н. Новгород, 2005. Вып. 15. С. 22.

⁹ URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1120163> (дата обращения: 19.10.2013 г.).

правильностью и своевременностью исполнения регламентов, указов и сенатских решений. В случае если коллежский прокурор приносил протест, дела передавались генерал-прокурору, который обладал полномочиями по передачи данных дел на рассмотрение Сената. По справедливому мнению ученых, «изначально, будучи, по выражению Петра Великого, "оком государевым", российская прокуратура была задумана как универсальный орган надзора за деятельностью государственной администрации, органов исполнительной власти»¹⁰.

С 3 сентября 1733 г. прокуроры надворных судов были заменены губернскими прокурорами, которые осуществляли надзор за губернатором и его подчиненными, а также судебными органами, посредством принесения протестов на незаконные действия судебных и административных органов, а также посредством информирования генерал-прокурора о состоянии законности в губернии. Губернский прокурор был обязан регулярно посещать тюрьмы и смирительные дома, осуществлять надзор за питанием и материальным обеспечением арестантов, участвовать в деятельности рекрутских присутствий и в освидетельствовании умалишенных.

Инструкция для губернских прокуроров устанавливала «Быть ему (прокурору) и смотреть накрепко дабы губернатор с товарищи должность свою хранили и в звании своем во всех делах истинно и ревностно, без потеряния времени все дела порядочно отправляли по регламенту и указам. Смотреть чтоб в судах и расправах праведно и нелицемерно по указам и государственным правам поступали, а ежели что увидит противно сему должен тот час предлагать губернатору с товарищи явно с полным изъяснением в чем они не так делают. Иметь крепкое смотрение чтоб губернатор с товарищи о всей своей губернии всех доходах какого б оныя звания не были имел окладную книгу...»¹¹.

¹⁰ Горюнов В.В., Макаров К.А. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. 2013. № 4. С. 6.

¹¹ Цит. по : Губернские прокуроры. Материалы сайта Прокуратуры Нижегородской области // URL: <http://prokuratura-nn.ru/ru/8/40/> (дата обращения: 10.05.2014 г.).

Анализируя мотивы закрепления за органами прокуратуры надзорной функции, Д. Серов отмечает, что функция уголовного преследования, базисная, к примеру, для прокуратуры Франции XIV–XVIII вв., не могла быть принята во внимание Петром I, так как в условиях начала 1720 гг. в России «существовала объективная потребность в органе власти, призванном осуществлять надзор за высшими и центральными звеньями государственного аппарата»¹². Также и Г. Андреев полагает, что основаниями для создания прокуратуры были, прежде всего, взяточничество и преступления против государственной службы, а также «волокита и нерасторопность государственного аппарата»¹³. По сути, учреждение отдельного надзорного органа перераспределяло управленческие функции главы государства посредством их возложения на специализированную государственную структуру.

С учетом анализа данных позиций полагаем возможным сделать вывод о том, что первоначально учреждение органов прокуратуры и наделение их надзорными полномочиями было обусловлено именно необходимостью усиления контроля за органами исполнительной власти и, в конечном итоге, повышения эффективности государственного управления. Таким образом, правовая природа прокуратуры как органа государственной власти неразрывно связана с надзором за управленческой деятельностью.

Функция предупреждения нарушений законов была введена Екатериной II 7 ноября 1775 г. в «Учреждениях для управления Губерний Всероссийской Империи»¹⁴. Данный акт наделял губернского прокурора полномочиями по предупреждению нарушений закона. По мнению В.И. Ломакина, при учреждении органов прокуратуры основной целью их деятельности выступало принесение протестов на незаконные действия судебных и административных органов с информированием о выявленных

¹² Серов Д. Петр I и прокуратура Франции // Законность. 2011. № 1. С. 60.

¹³ Андреев Г. Прокуратура – опора законности и государства // Законность. 2007. № 10. С. 23.

¹⁴ URL: <http://base.garant.ru/58105224/> (дата обращения: 19.10.2013).

нарушениях генерал-прокурора. При этом особенностью осуществления надзорной функции прокурора являлось отсутствие непосредственного участия в производстве действий, направленных на устранение нарушений закона, при наличии необходимости сообщения сведений органу, уполномоченному на проведение соответствующих действий, и генерал-прокурору¹⁵. Губернский прокурор осуществлял надзор за исполнением законов органами государственной власти, за неукоснительной реализацией возложенных на них задач и функций, при строгом соблюдении принципа разграничения полномочий и недопущения вмешательства в сферу определенной компетенции органа государственной власти. У губернского прокурора существовали помощники, именовавшиеся губернскими стряпчими, которые наряду с губернским прокурором были обязаны надзирать за законностью делопроизводства в различных учреждениях и принимать меры по предотвращению нарушений закона. При характеристике данного периода развития полномочий органов прокуратуры, учеными справедливо отмечается существенная роль губернских прокуроров в укреплении авторитета органов прокуратуры и установлении особого механизма защиты прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и судов¹⁶.

8 сентября 1802 г. Манифестом Александра I¹⁷ коллегии были заменены на министерства, а генерал-прокурор в новой структуре занял должность министра юстиции. Свод законов 1832 г. закрепил основные направления прокурорского надзора, к числу которых относились надзор за охраной общего благоустройства в губернии, надзор за казенными делами и надзор за судом и расправами¹⁸. Прокуроры наделялись полномочиями на присутствие

¹⁵ См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 17.

¹⁶ См.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. С. 523.

¹⁷ Об учреждении министерств : Манифест от 8 сентября 1802 г. URL: <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=2742146> (дата обращения: 19.10.2013 г.).

¹⁸ Свод законов Российской Империи // URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/181/6.html#img7> (дата обращения: 10.05.2014 г.).

при рассмотрении дел судебными и административными органами, получением от чиновников любых необходимых сведений и материалов с целью обеспечения законности и правопорядка.

Значение данной реформы для эффективности надзорной деятельности оценивается учеными неоднозначно. Так, В.Б. Ястребов указывает, что в модернизированной системе управления ведущая роль отводилась генерал-прокурору и органам прокуратуры, уполномоченным пресекать нарушения законности¹⁹. Полемизируя с данной точкой зрения, А.П. Стуканов отмечает, что министр юстиции, входя в состав правительства, не осуществлял надзор за его деятельностью, что существенно снижало эффективность надзора за исполнением законодательства²⁰. По мнению С.М. Казанцева, данная реформа повлекла увеличение случаев игнорирования протестов прокурора, а также понижение эффективности прокурорского надзора, что оказало существенное влияние на уровень доверия граждан к институту прокуратуры²¹.

Представляется, что указанная позиция является более логичной, так как отнесение прокуратуры к какой-либо ветви власти исключает возможность беспристрастного подхода к выполнению надзорных функций и нарушает механизм сдержек и противовесов, гарантирующий беспрепятственную реализацию полномочий прокурора.

Таким образом, снижение качества прокурорского надзора в сфере государственного управления, обусловленное реформой 1802 г., способствовало полному исключению данной функции органов прокуратуры в рамках Судебной реформы 1864 г., утвердившей новую систему организации прокуратуры, предусматривающую выполнение функции уголовного преследования. Как указывали составители судебных уставов 1864 г.,

¹⁹ См.: Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 32.

²⁰ См.: Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 41.

²¹ См.: Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 117.

основная задача прокурора – «являться публичным обвинителем во всех уголовных делах и вести их во всех судебных инстанциях в качестве представителя правительства и закона»²².

Анализируя результаты Судебной реформы, А.Ф. Кони констатировал, что «совершенное изменение в характере деятельности прокурора, придавая ему «обвинительную обособленность», может быть, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса»²³.

С. М. Казанцев, анализируя изменения полномочий прокуратуры, отмечает, что «прокуратура претерпела трансформацию от органа надзора за исполнением законов, как было задумано Петром I, до придатка судов, занимавшегося возбуждением уголовного преследования и поддержанием обвинения»²⁴.

Одновременно с актуализацией функции уголовного преследования, прокурор наделялся полномочиями по участию в рассмотрении гражданских дел судами, в рамках которых на прокурора были возложены обязанности по даче заключений по ряду категорий дел (о взыскании ущерба и компенсации вреда, о выдаче свидетельств на право бедности и пр.). С 7 марта 1866 года прокурор приобретает отдельные полномочия по управлению тюремными учреждениями, а также принимает участие в заседаниях губернских

²² Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих основаны. СПб., 1867. Ч. 2. С. 102.

²³ Кони А.Ф. Собр. соч. М., 1968. Т. 5. С. 7.

²⁴ Казанцев С.М. Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 г. // Вестник Ленингр. ун-та. 1986. № 1. С. 83.

административных органов с правом голоса, однако, без права принесения протеста²⁵.

Критика изъятия надзорных полномочий из компетенции органов прокуратуры, прежде всего, обуславливается политической дестабилизацией российской государственности в рассматриваемый период, связанной с поражением в Крымской войне 1853-1856 года, наличием острых социальных противоречий, послуживших предпосылками к реформированию ключевых основ общественного устройства, отмене крепостного права, проведению земской и судебной реформы.

Октябрьская революция 1917 г. и провозглашение Советской России оказали существенное влияние на институты государственной власти, затронув все ключевые сферы общественных отношений. При организации кардинальных общественных преобразований новой властью было принято решение об упразднении всех ранее существовавших органов государственного управления, и в этой связи, в пункте 2 Декрета «О суде» содержалось указание об упразднении института судебных следователей, присяжных заседателей, адвокатуры и прокуратуры²⁶.

В революционный переходный период в России существовало множество военизированных контрольных органов, в числе которых были Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, Рабоче-крестьянская инспекция, Всероссийская чрезвычайная комиссия, на которую возлагались функции расследования, рассмотрения дел и приведения приговоров в исполнение. Однако становление обновленной государственности не могло эффективно осуществляться при отсутствии специализированного надзорного органа, обеспечивающего законность и правопорядок на территории всей

²⁵ См.: Бриль Г.Г., Корняков А.А. Правовое регулирование прокурорского надзора в пореформенной России (вторая половина XIX века) // История государства и права. 2008. № 2. С. 24.

²⁶ См.: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 ноября 1917 г. «О суде» // Собрание указаний и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1917. № 4. Ст. 52.

страны, что послужило причиной для принятия решения о воссоздании органов прокуратуры в РСФСР. В этой связи В.И. Ленин направил в Политбюро ЦК РКП(б) письмо «О двойном подчинении и законности», согласно которому требовалось создание органов прокуратуры, обеспечивающих единое понимание законности, которая не может быть разделена в зависимости от территориального признака. В данном письме акцентировалось внимание на принципах единства, централизации и независимости органов прокуратуры от местного самоуправления, которые стали основой функционирования прокуратуры на советском и постсоветском пространстве²⁷.

Возврат надзорных функций органам прокуратуры был осуществлен в мае 1922 г. посредством принятия решения об учреждении государственной прокуратуры РСФСР²⁸, основными функциями которой были определены надзор за законностью действий всех субъектов права, реализация функции уголовного преследования на судебной стадии производства по уголовному делу, а также непосредственное наблюдение за деятельностью органов предварительного следствия, органов Государственного политического управления и за законностью содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

В 1933 г. была учреждена Прокуратура СССР в качестве руководящего органа для союзных прокуратур. 17 декабря 1933 г. было утверждено «Положение о Прокуратуре Союза ССР», в котором определялось, что к отраслям прокурорского надзора относятся: общий надзор, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью и правильностью

²⁷ Письмо В.И. Ленина «О двойном подчинении и законности» URL: <http://leninism.su/works/84-tom-45/481-o-dvoynom-podchinenii-i-zakonnosti-45.html> (дата обращения: 10.08.2014 г.).

²⁸ См.: Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=9076> (дата обращения: 19.10.2013 г.)

действий ОГПУ; милиции, исправительно-трудовых учреждений; надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами²⁹.

24 мая 1956 г. указом Президиума Верховного Совета СССР утверждено «Положение о прокурорском надзоре в СССР», в котором содержалось указание на то, что Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры реализуют возложенные на них задачи посредством надзора за точным исполнением закона всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, а равно надзора за точным соблюдением законов должностными лицами и гражданами; надзора за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов³⁰.

30 ноября 1979 г. был принят закон СССР «О прокуратуре СССР», которым было установлено, что основными задачами надзора за деятельностью органов административной юрисдикции являлись истребование для проверки постановлений органов исполнительной власти; опротестование незаконных или необоснованных постановлений; внесение представлений для устранения выявленных нарушений, связанных с привлечением к административной ответственности; охрана прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией³¹.

Таким образом, с 1922 года на протяжении советского и постсоветского периодов функционирования прокуратуры, законодательство, с теми или иными изменениями, наделяет прокуроров как полномочиями в сфере надзора за исполнением законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, так и полномочиями в сфере уголовного преследования.

²⁹ Положение о прокуратуре Союза ССР. Утв. ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. // URL: http://law.vl.ru/history/showhist.php?his_range=0&his_id=13 (дата обращения: 10.05.2014 г.).

³⁰ Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222. (Утратил силу в связи с изданием Указа Президиума ВС СССР от 10 июня 1981 № 5028-X).

³¹ О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843. (Утратил силу на территории Российской Федерации с 20 февраля 1992 года в связи с принятием Постановления ВС РФ от 17 января 1992 № 2203-1).

Статьей 129 Конституции РФ³² регламентируется, что организация, полномочия и основные особенности осуществления деятельности органов прокуратуры устанавливаются федеральным законодательством. В связи с этим на органы прокуратуры невозможно возложение иных функций, не установленных действующим федеральным законодательством, что акцентирует внимание на федеральном характере данного государственного органа. В свою очередь, это предопределяет невозможность поднормативного изъятия каких-либо функций прокуратуры, сужения поднадзорных сфер и исключения каких-либо правоотношений из предмета надзорной деятельности³³.

Следует согласиться с мнением А.Х. Казариной о том, что функции прокуратуры находятся в неразрывной взаимосвязи с функциями государства, так как прокуратура является органом государственной власти³⁴.

Так, Ю. Чайка отметил, что «сегодня на этапе развития демократической России как правового государства значение органов прокуратуры только возрастает. Ведь именно прокуратура является важнейшим правовым инструментом дальнейшего укрепления российской государственности и демократического строя. Именно прокуроры защищают права и свободы граждан и интересы государства. Будучи последовательными ревнителями законности, они входят в ту категорию державных людей, которые, цементируя государственные устои, стоят на страже фундаментальных основ общества, на передовом рубеже в борьбе с местничеством и ведомственностью, терроризмом и экстремизмом, сепаратизмом и коррупцией»³⁵. При этом Генеральный прокурор РФ указал на тенденцию роста доверия к органам

³² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. на 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря 1993 г.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³³ См.: Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты : монография под ред. И.М. Мацкевича. М. : Проспект, 2013. С. 73.

³⁴ См.: Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2. С. 38.

³⁵ Егоров И. Законный вопрос: Интервью с Генеральным прокурором Ю.Чайкой // Рос. газ. 2014. 10 янв. С. 9.

прокуратуры со стороны населения, обусловленную приоритетностью защиты социальных и жилищных прав граждан, эффективно реализуемой прокурорами³⁶.

Согласно п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура в рамках обеспечения верховенства закона, в целях защиты прав граждан, а также интересов общества и государства осуществляет надзор за исполнением законов органами исполнительной власти и уголовное преследование в соответствии с положениями, закрепленными в УПК РФ. В соответствии с данной нормой прокуратура осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

³⁶ Там же. С. 9.

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом и другими федеральными законами.

Исходя из толкования данной нормы, следует сделать вывод о том, что законодателем избрана такая модель регулирования компетенции органов прокуратуры, которая позволяет сочетать надзорные полномочия с функцией уголовного преследования. По мнению С. Бажанова, в настоящее время проблема оптимального соотношения прокурорского надзора и прокурорского уголовного преследования по-прежнему не находит разрешения, что вызывает серьезные нарекания в адрес законодателя³⁷.

Некоторые представители доктрины уголовного процесса, с теми или иными оговорками, отмечают, что в соответствии с действующим законодательством прокурор утратил ряд полномочий в сфере уголовного преследования, и в связи с этим его невозможно рассматривать в качестве субъекта уголовного преследования³⁸. По их мнению, в результате реформы предварительного

³⁷ См.: Бажанов С. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов // Законность. 2009. № 6. С. 33.

³⁸ См.: Горюнов В., Макаров К. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. 2013. № 4. С. 8 ; Стрельников В.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Право и безопасность. 2012. № 1(41). С. 69 ; Амирбеков К.

расследования 2007 г. «отношения надзирающего прокурора и следователя радикально изменились, был провозглашен курс на создание самостоятельной и независимой следственной власти. В результате той памятной реформы произошло существенное снижение возможностей прокурора по непосредственному проведению досудебного уголовного преследования, прежде всего проводимого в форме предварительного следствия. Прокурор был лишен возможности лично осуществлять уголовное преследование»³⁹.

Следует отметить, что впоследствии Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»⁴⁰ прокурору возвращена часть полномочий в сфере уголовного преследования (право отменять незаконные и необоснованные постановления следователя и руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении производства по делу и прекращении уголовного дела), однако данные положения не изменяют общий характер полномочий прокурора в уголовном процессе и не позволяют, на наш взгляд, рассматривать уголовное преследование в качестве одного из основных направлений деятельности органов прокуратуры. Также необходимо подчеркнуть, что процессуальная заинтересованность прокурора, выступающего в качестве участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения, оказывает негативное влияние на реализацию им надзорных полномочий за соблюдением прав всех без исключения участников уголовного процесса при осуществлении органами предварительного расследования своей деятельности.

Развитие обвинительной функции прокуратуры в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 6. С. 23; Булдыгина Н.И. Проблемы регламентации полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия // Судебная власть и уголовный процесс. 2012. № 1. С. 85.

³⁹ Александров А.С., Власова С.В. Правовое положение прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Судебная власть и уголовный процесс. 2012. № 1. С. 66.

⁴⁰ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 16 ; 2013. № 14. Ст. 1649.

При этом одновременно с рассмотренными процессами происходит постепенное расширение «внеуголовно-правовой сферы» («правоохранительной», «правозащитной») деятельности органов прокуратуры. Термин «внеуголовно-правовая сфера» впервые использовал Ю. Я. Чайка, комментируя итоги 8-й Конференции генеральных прокуроров стран Европы и подчеркивая, что «независимо от полномочий, которыми наделены прокуроры различных стран Европы, главное в нашей работе – это защита прав и законных интересов граждан вне уголовно-правовой сферы. Развитие этого направления работы я считаю приоритетным для российской прокуратуры»⁴¹. Одним из аспектов правозащитной деятельности является расширение полномочий прокурора в гражданском процессе, связанное с принятием поправок в статью 45 ГПК РФ, устанавливающую порядок участия прокурора в гражданском судопроизводстве⁴². Помимо возможности прокурора обратиться в суд с заявлением о защите прав граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд, прокурор был наделен правом на обращение в суд при нарушении прав граждан в социальной сфере и законных интересов в трудовых отношениях; защиты материнства, отцовства, семьи и детства; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья; права на благоприятную окружающую среду, а также образования независимо от возможности граждан предъявить иск самостоятельно. Обосновывая необходимость данных изменений, Верховный Суд РФ в Письме от 3 мая 2007 г. указывал, что «учитывая

⁴¹ См.: Шаров А. Правозащита Юрия Чайки. Опыт российской прокуратуры рекомендован для изучения в Европе // Рос. газ. 2008. 16 июля. URL: <http://www.rg.ru/2008/07/16/chaika.html> (дата обращения: 26.10.2013 г.). При этом, по мнению Ф.Б. Кобзарева, невозможно разъединять понятия «правоохранительная» и «правозащитная» деятельность, которые обладают внутренней взаимосвязью. См.: Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 36.

⁴² 5 апреля 2009 г. принят Федеральный закон № 43-ФЗ "О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации РФ. 2009. № 14. Ст. 1578).

провозглашенный в части 1 статьи 7 Конституции РФ принцип определения Российской Федерации как социального государства, основной задачей которого является создание условий, направленных на достижение достойной жизни, свободного развития человека, полагаем возможным в случае внесения соответствующих изменений в Кодекс предоставление прокурору права на обращение в суд в защиту трудовых и социальных прав граждан»⁴³.

Разъясняя порядок применения новой редакции статьи 45 ГПК РФ, Генеральной прокуратурой РФ подчеркивалось, что прокурор обязан использовать весь спектр мер прокурорского реагирования для устранения нарушений прав граждан в социальной сфере и при этом исходить из того, что обращение в суд - одна из наиболее эффективных форм прокурорского реагирования, которая применяется наряду с иными мерами воздействия (протест, представление, предостережение)⁴⁴.

Тенденция к расширению правозащитных полномочий прокуратуры отмечается многими учеными и в целом получает положительную оценку. Так, С.Н. Бабаев подчеркивает, что деятельность прокуратуры должна реализовываться по приоритетным направлениям обеспечения реальной охраны прав и свобод человека и гражданина и общества в целом⁴⁵. По мнению С.В. Калашникова, «приоритетное значение в законодательстве о прокуратуре отводится надзорным полномочиям за исполнением законов и соблюдением

⁴³ О проекте Федерального закона № 365313-4 «О внесении изменения в статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»: письмо Верховного Суда РФ от 3 мая 2007 г. № 1389-2/общ. URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.10.2013г.).

⁴⁴ См.: Пункт 2 указания Генерального прокурора РФ от 14 мая 2009 г. № 160/8 "Об организации работы по применению части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации". В настоящее время данное указание утратило силу в связи с принятием Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 181 "Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе", которым разъяснены отдельные аспекты участия прокурора в гражданском судопроизводстве (см.: Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 181. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.10.2013г.).

⁴⁵ См.: Бабаев С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления : монография. Воронеж : изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. С.5.

прав человека, при этом данный факт не означает снижения значимости функции уголовного преследования и координирования работы правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений, однако иные функции прокуратуры регулируют относительно более узкую сферу общественных отношений и означают меньший объем фактической деятельности по сравнению с надзором»⁴⁶. С.Г. Буянский считает, что в качестве одного из ведущих направлений реформирования работы органов прокуратуры следует рассматривать разработку различных правовых мер, расширяющих властно-императивные полномочия прокуратуры, что окажет положительное влияние на правозащитный потенциал данного органа⁴⁷. Ученые отмечают, что защиту прав и свобод человека и гражданина необходимо рассматривать как отдельное направление деятельности органов прокуратуры, включающее практику реализации правозащитной функции во всех сферах деятельности общества и государства⁴⁸.

Исторический анализ полномочий органов прокуратуры с момента учреждения данного органа до настоящего времени свидетельствует:

во-первых, о необходимости законодательной минимизации роли прокурора как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения на стадии досудебного производства по уголовному делу;

во-вторых, об усилении и дальнейшем совершенствовании надзорных полномочий прокуратуры, в частности, в рамках надзора за управленческой деятельностью различных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

в-третьих, о соответствии данной модели функционирования прокуратуры ее правовой природе в целях улучшения качества деятельности органов

⁴⁶ Калашников С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России : вопросы теории и практики / Под ред. Д.С. Велиевой. М. : ДМК Пресс, 2010. С. 74.

⁴⁷ Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы : монография. М. : Буквовед, 2006. С. 150.

⁴⁸ См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007. С. 145.

административной юрисдикции, укрепления законности и повышения эффективности государственного управления.

Таким образом, необходимо отметить, что в исторической ретроспективе процесс развития полномочий прокурора по надзору за органами административной юрисдикции, шел более активно, нежели процесс приобретения прокурором полномочий в рамках административного преследования. Представляется, что последние приобрели достаточную актуализацию именно в современный период функционирования органов прокуратуры и в этой связи, реализация указанных полномочий требует разработки достаточной теоретической и догматической основы.

§ 2. Общетеоретические основы деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях

Рассмотрев развитие функций прокуратуры в исторической ретроспективе, необходимо проанализировать вопрос о месте прокуратуры в системе государственных органов, который в настоящее время продолжает оставаться дискуссионным.

Нахождение статьи 129 Конституции РФ, регламентирующей основные начала деятельности органов прокуратуры, в главе «Судебная власть» трактовалась учеными по-разному⁴⁹. Так, П.Е. Кондратьев, включение данной статьи в указанную главу объясняет как результат «...не осуществившейся при подготовке проекта Конституции попытки свести роль прокуратуры к осуществлению уголовного преследования, нежели свидетельством ее

⁴⁹ На противоречивость статуса прокуратуры указывает большинство представителей доктрины административного права (см.: Капинус О.С. Конституционные основы деятельности прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 12; Рябцев В.П. Функциональное содержание конституционного статуса прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 47.

включения в систему судебной власти»⁵⁰, М.В. Баглай считает этот же факт «данью традиции»⁵¹, В.Н. Хропанюк отмечает «вспомогательную роль» прокуратуры в осуществлении судебной власти в стране, однако, по его мнению, именно «ее деятельность необходима для поддержания режима законности в правовом государстве»⁵². А.И. Казанник справедливо указывает на отсутствие «каких-либо научных обоснований» существующего положения, сложившегося вследствие вынужденного компромисса в напряженной борьбе за сохранение системы прокуратуры России, по субъективному усмотрению бывшего Президента РФ Б.Н. Ельцина»⁵³.

Отсутствие отмеченного выше единого понимания определения места и роли прокуратуры в системе государственных органов связано, на наш взгляд, именно с неясностью в обосновании логического подхода к расположению рассматриваемой конституционной нормы в структуре Конституции РФ. Поэтому одни ученые относят прокуратуру к законодательным органам⁵⁴, другие – к исполнительным⁵⁵, третьи – указывают на то, что она близка к судебным⁵⁶, четвертые – относят прокуратуру к самостоятельным органам (то

⁵⁰ Кондратьев П.Е. Судебная власть. Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под общ. ред. В.Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт-М.; Новая Правовая культура, 2002. С. 910.

⁵¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 659.

⁵² Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. /Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М.: Интерстиль; Омега-Л.2008. С. 147.

⁵³ Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 13.

⁵⁴ См.: Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура // Рос. юстиция. 2001. № 9; Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 44.

⁵⁵ См.: Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России //Законность. 1999. № 10; Чиркин В.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003. С.416-417.

⁵⁶ См.: Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2. С.30.

есть к четвертой ветви власти – прокурорской)⁵⁷, пятые - к президентской власти⁵⁸.

Существуют и другие точки зрения. Так, Н.И. Глазунова считает прокуратуру органом контроля⁵⁹, А.Н. Кокотов - контрольно-надзорным органом⁶⁰, Н.И. Матузов, А.В. Малько придерживаются тождественной точки зрения⁶¹. Как «элемент надзорно-контрольной власти – четвертой разновидности единой государственной власти» предлагает рассматривать прокуратуру В.Ю. Шобухин⁶². По мнению В.Д. Кошлевского, прокуратура одновременно и специальный правозащитный и карательный орган⁶³. В.С. Основин справедливо подчеркивал, что «различные органы управления призваны осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность, судебные органы – отправлять правосудие, органы прокуратуры – осуществлять надзор за законностью»⁶⁴. Отдельно следует отметить позицию,

⁵⁷ Так, М.Н. Марченко указывает, что «наиболее важные частные системы современного государственного аппарата следующие: система органов законодательной власти, система органов исполнительной власти, система органов судебной власти, система органов прокуратуры» (см.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права. Схемы с комментариями: учеб. пособие. М.: Проспект, 2013. С. 54; Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право». 2004; Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Современное право 2005. № 10. С.34; С.А.Авакьян к разновидностям государственной власти (судебной, президентской, законодательной, исполнительной, избирательной, финансово-банковской, контрольной) относит и прокурорскую власть (см.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юристъ, 2007. Т. 1. С. 356; Кошлевский В.Д. Место и роль прокуратуры в механизме Российского государства: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С.11.

⁵⁸ См.: Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 29.

⁵⁹ См.: Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 457.

⁶⁰ Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций: учеб. пособие. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 56-57.

⁶¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., испр. и доп. М.: Дело РАНХиГС, 2013. С. 92.

⁶² Шобухин В.Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2008. № 5. С. 148.

⁶³ Кошлевский В.Д. Место и роль прокуратуры в механизме Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 11.

⁶⁴ Основин В.С. Советские государственноправовые отношения. М.: Юрид. лит. 1965. С. 48.

согласно которой Генеральный прокурор РФ выступает в качестве органа государства «представленного одним лицом»⁶⁵.

В связи с разностью и множественностью мнений, что недопустимо для выполнения прокуратурой ее назначения в обществе, Д. Лукоянов, предлагает включить в Конституцию РФ отдельную главу, посвященную деятельности прокуратуры с указанием ее назначения, функции и объектов надзора⁶⁶. Аналогичной точки зрения придерживается О.С.Капинус, которая также подчеркивает, что прокуратура является «одним из конституционных органов, обеспечивающих реализацию прав и свобод человека и гражданина, защиту конституционного строя»⁶⁷. В.П. Рябцев поддерживает идею выделения вопросов, регулирующих деятельность прокуратуры в отдельную главу Конституции РФ «Прокуратура»⁶⁸.

Следует подчеркнуть целесообразность, на наш взгляд, данного предложения, хотя оно и не является новым⁶⁹. Такой подход позволит на конституционном уровне обособить прокуратуру от иных органов государственной власти, а также собрать воедино разрозненные нормы, регламентирующие отдельные полномочия прокуратуры⁷⁰.

⁶⁵ См.: Теория государства и права: учебник / М.Б. Смоленский, Г.А. Борисов, М.В. Мархгейм, Е.Е. Тонков. Изд. 2-е, стер. Ростов н/Д: Феникс, 2012. С. 136.

⁶⁶ См.: Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. 2006. № 11. С. 56.

⁶⁷ Капинус О.С. Конституционные основы деятельности прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 10.

⁶⁸ Рябцев В.П. Функциональное содержание конституционного статуса прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5 (37). С. 48.

⁶⁹ Так, А.И. Казанник обращался к Президенту с предложением о включении в проект Конституции РФ 1993 г. отдельной главы 8 «Прокуратура», закрепляющей деятельность Прокуратуры РФ (см.: Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 13-14.

⁷⁰ В частности, согласно п. «е» статьи 83 – Президент представляет кандидатуру на должность Генерального прокурора, статья 98 закрепляет, что лишение неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы осуществляется по представлению Генерального прокурора, статья 102 определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора.

Вместе с тем представляется более логичным создание в Конституции РФ новой главы «Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации», в которой целесообразно закрепить базовые принципы организации деятельности прокуратуры в целом, а также полномочия прокурора и порядок их реализации в сфере надзора за соблюдением Конституции РФ, исключив статью 129 из главы 7 Конституции РФ, вернув ей прежнее наименование «Судебная власть». Указанные изменения Конституции РФ являются наиболее оптимальными, поскольку отсутствие четкой правовой регламентации на конституционном уровне механизма осуществления надзорной деятельности за соблюдением Конституции РФ оказывает негативное влияние на эффективность данного вида деятельности. Кроме того, предлагаемые изменения, безусловно, повлекут за собой жизненно необходимое расширение круга полномочий прокуратуры в указанной сфере. Так, в частности, прокурор, осуществляя надзор за законностью принятия нормативно-правовых актов, наделен полномочиями по их опротестованию и оспариванию в судебном порядке, однако лишен возможности обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов, разрешение дел, о соответствии которых Конституции РФ отнесено к компетенции соответствующего органа судебной власти. Наделение прокурора анализируемыми полномочиями, бесспорно, поможет предотвратить попираание конституционных прав граждан, в случае их нарушения органами государственной власти. В данной главе также необходимо осветить вопросы взаимодействия органов прокуратуры и Президента РФ, который, выступая в качестве гаранта Конституции РФ, на наш взгляд, должен координировать деятельность по надзору за ее соблюдением. Определенная работа в данном направлении законодателем уже проведена. В настоящее время предусмотрен новый конституционный порядок назначения прокуроров, согласно которому прокуроры субъектов и их заместители и приравненные к ним прокуроры назначаются Президентом РФ. Данные изменения существенно повышают

роль и значение Президента РФ в определении кадровой политики органов прокуратуры. По справедливому замечанию И.В.Ткачева, «теперь прокуроры регионов подотчетны как Генеральному Прокурору, так и главе государства»⁷¹. Именно подотчетность прокуроров субъектов РФ и Генерального Прокурора Президенту РФ должна иметь законодательное закрепление в предлагаемой главе 10 Конституции РФ. Вместе с тем, корректируя порядок назначения прокуроров на должность, законодатель не учел основной недостаток данной процедуры, заключающийся в необходимости согласования кандидатуры прокурора субъекта РФ с соответствующими региональными органами власти. В силу положений действующего законодательства органы прокуратуры осуществляют надзор за деятельностью высших органов власти и должностных лиц субъектов РФ, обладая при этом возможностью, в случае выявления нарушений, применения всех без исключения мер прокурорского реагирования, в том числе имея возможность инициировать в отношении виновных лиц уголовное преследование. В связи с чем, обязательное согласование кандидатуры прокурора с поднадзорными ему лицами является не логичным и может способствовать снижению эффективности деятельности органов прокуратуры и возникновения такого негативного явления, как коррупция непосредственно в органах прокуратуры и региональных органах власти.

В пояснительной записке к проекту Закона № 352924-6 уточняется, что тем самым достигаются цели этой реорганизации - обеспечить единый подход к отправлению правосудия в отношении граждан и юридических лиц, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной практике⁷². При этом следует указать на отсутствие аргументации предлагаемых изменений в статью 129 Конституции РФ. На что своевременно обратил внимание В.П. Кашепов, по мнению которого,

⁷¹ Ткачев И.В. Новое в развитии прокуратуры России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 2. С. 5.

⁷² URL: <http://www.duma.ru> (дата обращения: 14.05.2014 г.)

обоснование к обсуждаемому законопроекту выглядит неубедительно, нуждается в развернутой аргументации, в нем отсутствуют определенность целей предлагаемой реформы, прогноз ее результатов для государства и общества⁷³.

Представляется, что изменения, касающиеся деятельности прокуратуры, тем более определяющие ее правовой статус, должны быть не только серьезно продуманы и аргументированы, но и согласованы с заинтересованными ведомствами, в первую очередь, с органами прокуратуры, которые в обсуждении проекта анализируемого закона, в отличие от Высшего Арбитражного и Верховного Суда, не принимали участия, о чем свидетельствует отсутствие отзыва (заключения) Генерального Прокурора РФ на соответствующий законопроект.

В связи с чем, следует поддержать позицию С.Г. Бывальцевой о том, что реформирование прокуратуры нужно осуществлять с учетом объективных потребностей российского общества и состояния законности в стране, первоочередных задач, стоящих перед государством. Вместе с тем, несмотря на то, что прокуратура традиционно была многофункциональным органом, следует избегать возложения на нее обязанностей, присущих иным органам, и напротив, предоставить ей полномочия, необходимые для достижения целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства⁷⁴.

Вместе с тем изменения, внесенные в наименование главы 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура» являются предметом острых научных дискуссий⁷⁵. Так, по мнению В.М. Жуйкова, отметившего спорность

⁷³ Васильева Л.Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 139.

⁷⁴ См.: Бывальцева С.Г. Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес. Менеджмент и Право. 2013. С. 84.

⁷⁵ См.: Фоков А.П. Новый федеральный закон о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации // Российский судья. 2014. № 1. С. 3-7; Фоков А.П. О

включения слова "прокуратура" в наименование гл. 7 Конституции РФ, «объединение в названии этой главы судебной власти и прокуратуры представляется неоправданным, поскольку главы Конституции построены в соответствии с наименованиями носителей государственной власти, а прокуратура ни над одним носителем государственной власти надзор не осуществляет»⁷⁶.

Аналогичной точки зрения придерживается В.П. Кашепов, предлагающий включить положения о прокуратуре в отдельную главу Конституции РФ, подчеркнув значение прокуратуры в надзоре за исполнением Конституции Российской Федерации⁷⁷.

Анализируя главу 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура», А.М. Эрделевский подчеркивает, что «вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти остаётся открытым, поскольку прокуратура, не относится к органам судебной власти, вполне очевидно не относится к органам законодательной власти. Вряд ли можно отнести ее и к органам исполнительной власти»⁷⁸.

Об особом статусе прокуратуры РФ, не позволяющем отнести ее ни к одной из закрепленных в Конституции РФ ветвей власти, указывает Г.И. Залюкова, по мнению которой «прокуратура не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти. Прокуратура как комплексно-правовой институт развивается, начиная с XVII в. и является уникальным органом по своей правовой природе. Прокуратура осуществляет незаинтересованный, беспристрастный контроль, основной целью которого

поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российский судья. 2013. № 11. С.2-6. и др.

⁷⁶ Васильева Л.Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 138.

⁷⁷ Васильева Л.Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 139.

⁷⁸ Эрделевский А.М. О правовом статусе прокуратуры. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: (дата обращения 13.05.2014 г.).

является надзор за законностью и справедливостью»⁷⁹. Следует согласиться с мнением Т.А. Гусевой и Ю.Н. Игнатовой, отмечающих, что на сегодняшний день правовое положение прокуратуры имеет особое значение, именно она выступает гарантом в защите прав и интересов граждан, государства, общества в целом. Никакой иной орган в Российской Федерации не наделен столь широким кругом полномочий осуществления возложенных на него задач, в том числе надзора над исполнением законов в стране⁸⁰.

Признавая значение роли прокуратуры в современном государстве, спорной представляется позиция В.В. Стрельникова, определяющего прокуратуру Российской Федерации как централизованное силовое ведомство, призванное бороться с нарушениями законности во всех сферах общественной жизни⁸¹.

Во-первых, деятельность прокуратуры хотя и имеет в определенной степени правоохранительный характер, но непосредственно к силовым ведомствам данный орган отнести нельзя, так как, по мнению большинства ученых, в том числе и В. В. Стрельникова, в современных российских реалиях основным перспективным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации является осуществление надзорной деятельности. В условиях экономического кризиса необходимо совершенствовать формы и методы прокурорского надзора. Не подменяя иных государственных надзорных и контрольных органов, деятельность прокуратуры должна быть ориентирована на эффективную борьбу с правонарушениями⁸². Отметим, что надзорная деятельность не является ключевой для силовых ведомств, приоритетной задачей которых выступает борьба с преступностью и обеспечение безопасности государства.

⁷⁹ Залюкова Г.И. Сравнительный анализ правового регулирования прокурорского надзора в России XVIII в. и на современном этапе // История государства и права. 2013. № 15. С. 49.

⁸⁰ Гусева Т.А., Игнатова Ю.Н. Роль прокурора в защите публичных интересов // Законодательство и экономика. 2013. № 6 (350). С. 56.

⁸¹ Стрельников В. Прокуратура в современных условиях // ЭЖ-Юрист. 2013. С. 6.

⁸² Там же.

Во-вторых, несмотря на достаточно широкий круг полномочий прокурора, он не охватывает всей сферы общественной жизни, так как предмет прокурорского надзора имеет ряд ограничений, как по субъектному, так и по предметному признакам.

Более логичным представляется точка зрения А.В. Темникова, согласно которой прокуратура позиционируется с организационно самостоятельным государственно-правовым институтом, деятельность которого направлена на обеспечение соблюдения режима законности⁸³. При этом именно прокуратуре принадлежит ведущая роль в сфере обеспечения верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью и уголовного преследования в Российской Федерации⁸⁴.

Определяя концепцию развития прокуратуры на современном этапе, С.Г. Бывальцева отмечает, что следует учитывать роль прокуратуры в правовом демократическом государстве, а также тот факт, что ее развитие должно осуществляться в соответствии с потребностями общества и государства⁸⁵.

В ходе своего развития полномочия прокуратуры претерпели существенные изменения, но вместе с тем статус ее так и остался до конца неопределенным, что, в свою очередь, приводит к постоянным дискуссиям о месте и роли ее в государственном механизме и о том, какие функции она должна осуществлять. Функции основных государственных институтов, статус которых четко определен Конституцией РФ, после ее принятия существенно не изменились. Совсем другая ситуация сложилась с прокуратурой. В главе 7 Конституции РФ не определяются функции прокуратуры, ее положение в системе органов государственной власти и конкретные полномочия, что, вероятно, играет не последнюю роль в том, что

⁸³ Темников А.В. Прокурор – руководитель досудебного расследования // Мировой судья. 2013. № 5. С. 9.

⁸⁴ См.: Быкова Е.А., Парфенова М.А. Современные задачи российской прокуратуры // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 56.

⁸⁵ См.: Бывальцева С.Г. Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 2. С. 84.

в настоящее время изменение круга прав и обязанностей прокурора осуществляется несколько хаотично и вызывает множество нареканий (и приводит в конечном итоге к ослаблению надзора). Очевидно, что давно назрела необходимость определить статус прокуратуры, выработать стратегию ее развития, поскольку при определении полномочий прокуратуры возникают перекосы⁸⁶.

С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод о невозможности, в виду особой специфики полномочий и принципов организации деятельности, отнесения прокуратуры ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти.

В связи с чем, представляется не логичным включение статьи 129 в главу Конституции РФ, регулирующей вопросы судебной власти. Анализируя обоснованность принятия Закона РФ «О поправке к Конституции Российской Федерации», А.П. Фоков отмечает, что предложения Президента РФ В.В. Путина объединить Верховный и Высший Арбитражный Суды, а также уточнить полномочия прокуратуры вполне закономерно, имеет практическую значимость и повсеместно направлено на укрепление вертикали власти⁸⁷. Иной позиции придерживается А.Е. Постников, считающий, что новые характеристики положения прокуратуры РФ не могут не вызывать возражения, а отказ от содержательных характеристик построения системы прокуратуры требует осмысления⁸⁸.

Представляется логичным одновременное внесение изменений в законодательство, регулирующее вопросы деятельности высших судебных инстанций и органов прокуратуры. Взаимосвязь данных органов государственной власти является не только одним из ключевых аспектов

⁸⁶ Там же. С. 84.

⁸⁷ См.: Фоков А.П. О поправке к Конституции Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации // Российский судья. 2013. № 11. С. 4.

⁸⁸ Васильева Л.Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 137.

административно-юрисдикционной деятельности государства в целом, но и существенно облегчает понимание роли и места прокуратуры в системе государственного механизма. Данный подход позволит обеспечить эффективную реализацию статуса прокурора, как субъекта производства по ДАП, ввиду следующего.

Анализируя нормы вышеуказанного закона в целом, А.Ф. Ноздрачев справедливо отметил, что конституционное положение о процессуальном законодательстве содержит потенциал для формирования новой отрасли - административного процессуального законодательства. С 1993 г. остается открытым вопрос, что законодатель имеет в виду в ст. 118 Конституции РФ под термином "административное судопроизводство": производство по делам об административных правонарушениях; производство по делам, возникающим из административных правоотношений; оба вида названных производств. При этом Конституционный Суд РФ в своих постановлениях по вопросу правового содержания понятия "административное судопроизводство" неоднократно утверждал, что конституционная норма ст. 118 подразумевает административно-юрисдикционный процесс. Однако КоАП РФ не использует термин "административное судопроизводство", предусматривая процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. КоАП РФ не называет этот процесс административным. ГПК РФ регламентирует производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, а правила производства по делам об административных правонарушениях в данном Кодексе отсутствуют.

Проект Кодекса об административном судопроизводстве не предусматривает правового регулирования производства по ДАП. Производство по ДАП - самостоятельный, самодостаточный процессуальный институт по отношению к административному судопроизводству. Следовательно, данные процессы требуют разграничения. Отграничение производства по ДАП никоим образом не приближает его к гражданскому

судопроизводству, как это сделано сейчас в АПК РФ. Конституционное судопроизводство и административное судопроизводство идентичны по своей правовой природе, но обладают серьезной спецификой в материально-правовой конкретике. Они не могут быть объединены. Производство по ДАП идентично уголовному судопроизводству, и они могут быть объединены в рамках УПК РФ. Нынешнее функциональное уравнивание гражданского судопроизводства и административного судопроизводства - нежелательное явление правового регулирования. Таким представляется обоснованное процессуальное оформление порядка разрешения административных конфликтов в широком смысле⁸⁹.

Конституция РФ, являясь основным законом государства, обладающая прямым действием на всей территории РФ, должна быть основой для законодательного закрепления производства по ДАП. Отмечая роль прокурора в производстве по ДАП, следует признать обоснованность суждений ученых, не относящих прокуратуру ни к одной из ветвей власти, закрепленных в Конституции РФ. Так, при производстве по ДАП прокурор является полноценным его участником, наделенным широким кругом полномочий, имеющим возможность непосредственно влиять на производство по ДАП на всех его этапах. При этом Генеральный прокурор не наделен правом законодательной инициативы, учитывая, что вопросы производства по ДАП относятся к исключительному предмету ведения РФ, то соответственно органы прокуратуры фактически отстранены от правотворческой деятельности в указанной сфере. Вместе с тем роль органов законодательной власти в производстве по ДАП сводится к нормотворческой деятельности. Однако указанные органы, не являются участниками производства по ДАП.

Аналогичная ситуация наблюдается при сравнительно-правовом анализе полномочий органов прокуратуры и суда в производстве по ДАП. Несмотря

⁸⁹ Васильева Л.Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 139-140.

на то, что судьи, как и прокуроры, являются участниками производства по ДАП, на этом сходство в их правовом положении заканчивается. К задачам органов судебной власти в производстве по ДАП относится рассмотрение ДАП, относящихся к их компетенции, а также пересмотр соответствующих решений по жалобам и протестам. Ни одна из этих задач органам прокуратуры не свойственна, при этом судьи лишены возможности возбуждать ДАП, проводить административное расследование, а также принимать участие в производстве по ДАП до его направления на рассмотрение по существу. Отмеченные полномочия присущи органам прокуратуры.

На первый взгляд по своей сути правовое положение прокуроров в производстве по ДАП наиболее идентично правовому положению должностных лиц органов исполнительной власти. Необходимо выделить следующие общие черты, характерные как для прокурора, так и для должностных лиц органов исполнительной власти:

во-первых, они являются участниками производства по ДАП;

во-вторых, обладают правом возбуждения ДАП;

в-третьих, уполномочены на проведение административного расследования;

в-четвертых, вправе принимать участие в рассмотрении ДАП, возбужденных по их инициативе;

в-пятых, при наличии оснований могут обжаловать решения, принятые по результатам рассмотрения ДАП, возбужденных по их инициативе.

Однако следует обратить внимание и на ряд особенностей правового статуса прокурора в производстве по ДАП, не позволяющих отнести его к органам исполнительной власти:

1. Прокурор обладает неограниченной компетенцией по возбуждению ДАП, что не свойственно ни одному органу исполнительной власти.

2. Прокурор вправе инициировать проведение административного расследования путем вынесения соответствующих постановлений по ДАП, не относящихся к его исключительной компетенции.

3. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении любого ДАП.

4. Прокурор наделен правом принесения протеста на решения, принятые по результатам рассмотрения ДАП, в независимости от того, кем оно было возбуждено и принимал ли прокурор участие в его рассмотрении.

5. Прокурор наделен полномочиями по надзору за рассмотрением ДАП.

При этом необходимо отметить и особенность, характерную для органов исполнительной власти, не присущую прокурору. Так, руководители указанных органов, к чей компетенции законодательно отнесено возбуждение ДАП, вправе самостоятельно определять перечень должностных лиц, уполномоченных на составление протокола по ДАП. Должностные лица органов прокуратуры, уполномоченные принимать решение о возбуждении ДАП, определены законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Таким образом, анализ полномочий прокурора в производстве по ДАП, а также задач, поставленных перед ним, позволяет сделать вывод о невозможности отнесения органов прокуратуры ни к одной из ветвей государственной власти.

Дискуссионным представляется вопрос о роли и месте прокуратуры в системе органов власти зарубежных стран. Так, например, в системе органов некоторых европейских стран (Франции, Германии, Италии, Австрии и др.) она занимает промежуточное положение между исполнительной и судебной властью. В частности, в Австрии прокуратура организационно входит в состав министерства юстиции, но действует в рамках судебной власти⁹⁰. В одних странах прокуратура включена в судебную систему, а в других – обособлена от нее. Полагаем, что данное положение обусловлено различием в первоначальных предпосылках учреждения органов прокуратуры, а также отсутствием единообразия в функциональном назначении органов прокуратуры в различных государствах, предопределенном наличием разного круга общественных проблем, подлежащих первоочередному решению. К

⁹⁰ См.: Кигас В. Прокуратура Австрии: место и роль в уголовном судопроизводстве // Законность. 2007. № 4. С. 57.

примеру, регламентация деятельности прокуратуры Австрийской республики исторически взаимосвязана с развитием уголовно-процессуального законодательства, так как учреждение органов прокуратуры было произведено после вступления в силу в 1849 г. Уголовно-процессуального кодекса Австро-Венгерской монархии⁹¹.

Полномочия прокуратуры Чешской республики также имеют «обвинительный уклон». Как указывает П.Н. Бирюков, «компетенция прокуратуры в первую очередь сосредоточена в сфере уголовного процесса, а также в рамках гражданского, торгового и административного производства, если предусмотрено специальным законом»⁹². При этом правовой статус органов прокуратуры также регламентирован в уголовно-процессуальном законодательстве (Закон № 283/1993 «О публичном обвинении»⁹³, УПК (Закон № 141/1961⁹⁴)⁹⁵. Анализируя полномочия прокуратуры Финляндии, ученый отмечает, что «участие прокурора в осуществлении уголовного судопроизводства регламентируется уголовным и уголовно-процессуальным кодексом Финляндии, где подробно расписывается основная функция прокуратуры – это государственное обвинение»⁹⁶. Несхожесть генезиса прокуратуры в иностранных государствах свидетельствует прежде всего о необходимости учета национального правопорядка, уровня обеспечения законности и общественной безопасности, а также иных факторов, позволяющих сформировать такую модель деятельности органов прокуратуры, которая является наиболее оптимальной в условиях Российской Федерации.

⁹¹ См.: Бирюков П.Н. Прокуратура Австрийской республики // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2011. № 4. С. 37.

⁹² Бирюков П.Н. Прокуратура Чешской республики // Там же.

⁹³ URL: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-o-statnim-zastupitelstvi-12932.html>. (дата обращения: 13.03.2014 г.). Существенные изменения в закон были внесены в 2002 г. (закон № 14/2002).

⁹⁴ O trestním řízení soudním 141/1961 Sb. Zákon ze dne 29. listopadu 1961.

⁹⁵ Цит. по: Бирюков П.Н. Прокуратура Чешской республики // Там же.

⁹⁶ Бирюков П.Н. Прокуратура Финляндии // Там же.

В связи с отмеченным необходимо обратить внимание на одну из наиболее важных функций Российского государства – функцию охраны правопорядка, представляющую собой основную его деятельность, направленную на обеспечение точного, полного и неукоснительного соблюдения правовых норм всеми участниками общественных отношений.

Правопорядок определяется в качестве основанной на праве и законности упорядоченности общественной жизни, отражающей качественное состояние общественных отношений на определенном этапе развития общества⁹⁷. В Российской юридической энциклопедии понятие «правопорядок» определяется как состояние упорядоченности регулируемых правом общественных отношений⁹⁸. Такая упорядоченность достигается последовательно осуществлением принципа законности, обеспечением прав и свобод личности. Это возможно только путем неукоснительного соблюдения норм действующего законодательства всеми субъектами права.

Общая теория права, как известно, определяет правопорядок как реализованную систему права, включающую конституционные, административные, финансовые, земельные, семейные и другие виды общественных отношений, урегулированные нормами соответствующих отраслей права⁹⁹. Этимология терминов «правопорядок» и «право» похожа, но сами термины далеко не тождественны. Выступая в качестве состояния упорядоченности общественных отношений, образовавшихся в результате практической реализации правовых норм, правопорядок должен охраняться государством.

Объективный характер правопорядка обуславливается тем, что он представляет собой основное, наиболее важное условие нормальной жизнедеятельности российского государства, поэтому его охрана является

⁹⁷ См.: Теория государства и права: учебник / М.Б. Смоленский (и др.). Изд. 2-е, стер. Ростов н/Д: Феникс, 2012. С. 447.

⁹⁸ См.: Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999. С.760.

⁹⁹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / Под ред. проф. В.Г.Стрекозова. М.: Интерстиль, Омега, 2008. С. 350.

функцией, присущей любому государству на каждом этапе его развития и считается постоянной.

В настоящее время в нашей стране на фоне мирового и российского финансово-экономического кризиса складывается неблагоприятная ситуация в сфере реализации правопорядка, что свидетельствует об актуальности проблемы его обеспечения в России, а также о необходимости научного переосмысления основных характеристик данного правового явления применительно к современным условиям.

Прежде всего отметим, что необходимо различать два вида правопорядка: фактический, т.е. реальное состояние урегулированных правом общественных отношений, и идеальный, к которому должно стремиться государство в своей правотворческой и правоприменительной деятельности и являющийся целью правового регулирования.

Правопорядок в его первом значении зависит от политической и юридической культуры его обеспечения, форм собственности, социально-экономических условий, состояния законодательства, отношения граждан к праву и законности, качества работы всех правоохранительных органов, но особенно - прокуратуры.

Анализируя функцию охраны правопорядка, следует подчеркнуть ее двусторонний характер, проявляющийся в том, что она, с одной стороны, относится к внутренним функциям, т.е. направлена на решение внутренних задач государства и показывает степень активности воздействия государства на данное общество; с другой стороны, данную функцию можно рассматривать в качестве внешней, в контексте поддержания мирового правопорядка¹⁰⁰.

Государство выполняет свои функции в присущих ему формах, используя в своей деятельности различные методы. В общей теории права выделяют ряд правовых форм осуществления функций государства:

¹⁰⁰ Теория государства и права: учебник для вузов / отв. ред. д-р. юрид. наук, проф. В.Д. Первалов. М.: Норма, 2007. С. 79.

правотворческую, правоисполнительную, правоохранительную, правосудие и контроль. Реализация же государственной власти выражается в государственном управлении¹⁰¹.

При этом следует подчеркнуть важнейшую роль юрисдикционных и правоохранительных органов в деле обеспечения законности, однако их значение, тем не менее, нельзя преувеличивать, так как эффективность их работы во многом определяется объективными условиями. Только всесторонняя целенаправленная работа общества и государства по совершенствованию объективных условий, неуклонное формирование и совершенствование законодательства, качественное его применение позволят обеспечить стабильную законность и устойчивый правопорядок. Именно он и является основой нормальной жизни общества и отдельного человека в частности. Особая роль в этом принадлежит стабилизации экономических отношений, росту материального благосостояния людей, их нравственному и правовому воспитанию. Они, в свою очередь, представляют фундамент для укрепления законности и правопорядка. Более того, по мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, правопорядок – это реальный показатель состояния законности, он отражает степень соблюдения законов, требований всех юридических норм¹⁰².

Обеспечению правопорядка в стране должно способствовать эффективное административное законодательство, направленное на совершенствование работы правоохранительных органов, в том числе и прокуратуры. Именно административное законодательство способно

¹⁰¹ По мнению А.Б. Венгерова, значение различных функций государства заключается в том, что «государственный орган следует создавать под ту или иную функцию, а не наоборот – создавать орган, а потом находить ему занятие, функцию. Впрочем, необязательно и создание отдельного государственного органа под каждую новую функцию государства. Уже имеющиеся в государственном аппарате органы могут взять на себя и новые функции, их компетенция может быть расширена. Напротив, недопустимо дублирование одних и тех же функций разными органами» (см.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. 9-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2013. С. 188).

¹⁰² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., испр., и доп. М.: Дело, 2013. С. 424-425.

поддержать правопорядок, возложенный на государственную власть и осуществляемый в первую очередь государственными органами. Современные ученые справедливо подчеркивают, что конституционное, административное и иное законодательство выступают как «центральные звенья правопорядка»¹⁰³.

При этом необходимо признать справедливыми мнения Ю.И. Скуратова и А.А. Чурилова¹⁰⁴ относительно того, что в нынешних условиях российской государственности существует объективная потребность в формировании прокуратуры с разветвленными функциями, сильными надзорными полномочиями, позволяющими ей играть роль «компенсатора» в системе государственной власти.

Правовое положение прокуратуры, отделенной от иных ветвей власти, наделяет ее возможностью эффективного воздействия на каждую из ветвей власти, обеспечения их взаимодействия и поддержания системы «сдержек и противовесов», основанной на принципе разделения властей. Прокурорский надзор способен реально гарантировать необходимый с точки зрения закона баланс между полномочиями государственных органов и должностных лиц и объемом прав и свобод граждан, не допуская при этом злоупотребления правом и иного рода произвола, а также способствуя эффективности функционирования государственного управления в рамках законодательных установлений.

По справедливому мнению Е.В. Токаревой «специфика российского правосознания, правовой нигилизм, неуважение к закону, повлияло на появление в российской правовой действительности особенного правового образования, не имеющего аналогов за рубежом, что позволяет рассматривать

¹⁰³ Теория государства и права: учебник / М.Б. Смоленский, Г.А. Борисов, М.В. Мархгейм, Е.Е. Тонков. Изд. 2-е, стер. Ростов н/Д: Феникс, 2012. С. 449.

¹⁰⁴ См.: Скуратов Ю.И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 34; Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // Законность. 1997. № 8. С. 23.

органы прокуратуры в качестве уникального правового явления, свойственного нашему национальному правопорядку»¹⁰⁵.

Таким образом, роль прокуратуры в обеспечении правопорядка в РФ в значительной степени определяется тем, что ее деятельность охватывает все жизненно необходимые сферы существования общества.

Резюмируя вышеизложенное, можно прийти к следующим выводам:

Во-первых, анализ действующего законодательства, а также особенности правового статуса прокурора при производстве по ДАП, свидетельствует о невозможности отнесения прокуратуры ни к законодательным, ни к исполнительным, ни к судебным органам государственной власти.

Во-вторых, следует признать необоснованность внесенных в главу 7 Конституции РФ изменений, так как деятельность прокуратуры ввиду специфики ее правового статуса необходимо урегулировать отдельной главой Конституции РФ, при этом порядок назначения на должность прокурора должен обеспечивать его максимальную независимость от других органов государственной власти, как федерального, так и регионального уровней для эффективной реализации его деятельности в производстве по ДАП.

В-третьих, обосновывается целесообразность дополнения Конституции РФ новой главой «Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации», в которой необходимо закрепить базовые принципы организации деятельности прокуратуры в целом, а также полномочия прокурора и порядок их реализации в сфере надзора за соблюдением Конституции РФ. При этом необходимо исключить статью 129 Конституции РФ из главы 7, вернув ей прежнее наименование «Судебная власть».

¹⁰⁵ Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе // Право и политика. 2014. № 3 (171). С. 345.

§ 3. Прокурор как субъект производства по делам об административных правонарушениях

Надлежащее обеспечение прав и обязанностей участников производство по ДАП неразрывно связано с определением, конкретизацией и законодательной регламентацией их правового статуса. Применительно к органам прокуратуры данный вопрос имеет ключевое значение ввиду отсутствия единого подхода к определению роли прокуратуры в системе российской государственности.

Прежде чем перейти к непосредственному анализу правового статуса прокурора в производстве по ДАП, необходимо кратко проанализировать основные подходы к установлению места данного производства в системе административного права.

Проблема определения правовой природы и структуры административного процесса на протяжении длительного периода времени является остродискуссионной. Прежде всего это обусловлено высокой степенью разнородности правоотношений, которые, исходя из их сущности, невозможно рассматривать в качестве материально-правовых ввиду наличия свойств динамического развития, а также участия особого субъекта - юстиционных или же юрисдикционных органов публичной власти.

В.Д. Сорокиным в 70-х гг. XX в. была сформулирована концепция, согласно которой административный процесс включает производства положительного и юрисдикционного характера¹⁰⁶. Данная концепция послужила основой для развития в советской науке административного права дискуссии о соотношении позитивного и юрисдикционного процессов и праве на существование каждого из них.

Классическим для науки административного права является выделение узкого и широкого подходов к определению сущности административного

¹⁰⁶ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 120-121.

процесса. Как указывает Ю.Н. Стариков, в широком значении административный процесс следует рассматривать в качестве порядка реализации всего публичного управления. В узком значении административный процесс представляет собой порядок разрешения административно-деликтных споров, а также порядок реализации мер административного принуждения в отношении граждан, юридических и должностных лиц, а также процедуры рассмотрения административных дел¹⁰⁷. Рассматривая составляющие административного процесса, ученый отмечает, что к административному процессу следует относить управленческий процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство¹⁰⁸.

В современной доктрине административного права встречаются различные определения административного процесса. Так, Д.Н. Бахрах полагает, что административный процесс – это «властная деятельность государственной администрации, осуществляемая в рамках административно-процессуальной формы и состоящая в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов»¹⁰⁹. В число административных процессов включаются административно-

¹⁰⁷ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра - М, 2010. С. 656 – 657. С позиции представителя узкого подхода Н.Г. Салищевой, административный процесс является формой осуществления юрисдикции, в то время как различные управленческие правоотношения следует относить к сфере материального административного права (см.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. С. 45). Административный процесс в широком смысле, по мнению Г.И. Петрова, - это «процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле - это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных административных дел, относящихся к их компетенции» (см.: Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Сов. государство и право. 1962. № 5. С. 30).

¹⁰⁸ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра - М, 2010. С. 665 – 666.

¹⁰⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 295.

правотворческий, административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) и административно-юрисдикционный процессы¹¹⁰.

По мнению А.А. Демина, «административный процесс – это процедура разрешения административных и дисциплинарных споров (то есть споров, вытекающих из властных правоотношений, индивидуальных административных дел) в любом органе государства и при любом способе организации такого рассмотрения; эти способы будут составлять разновидности административного процесса»¹¹¹. Как указывает Ю.А. Тихомиров, «в науке административного права юридический процесс представляет собой разновидность процедур, понимаемых в широком смысле в качестве способов упорядочения деятельности. Ему присущи системы процессуального законодательства, в частности административные процессы и административное производство. Понимание процедур в позитивном смысле привело ученых к исследованию управленческих процедур, охватывающих разные виды управленческой деятельности (нормотворчества, контроля, реализации прав и обязанностей граждан, организации работы органов и т.п.)»¹¹². Ю.А. Копытов выделяет административное процессуальное право как «правовое образование, регулирующее процесс возбуждения и рассмотрения административных дел преимущественно органами исполнительной власти и их должностными лицами о применении мер административного и дисциплинарного принуждения к субъектам, виновным в совершении административных и дисциплинарных правонарушений, а также о разрешении споров между гражданами и юридическими лицами, с одной стороны, и субъектами государственной (публичной) администрации – с другой»¹¹³.

¹¹⁰ Там же. С. 296.

¹¹¹ Демин А.А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 8.

¹¹² Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 233.

¹¹³ Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2013. С. 251.

При этом представители доктрины административного права отмечают особую значимость развития теории административного процесса для надлежащего функционирования общественных отношений. Так, по мнению О.С. Рогачевой регламентация процессуального порядка привлечения к административной ответственности оказывает непосредственное влияние на результативность правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях¹¹⁴. Как указывает П.И. Кононов, административный процесс следует отличать от административного судопроизводства, так как данные понятия являются разноуровневыми и обозначают различные виды правоприменительного процесса¹¹⁵. Следует согласиться с позицией А.И. Каплунова, который считает, что реформирование национального законодательства за прошедшие десятилетия предопределяет необходимость дальнейшего исследования административного процесса и вопросов его содержания и структуры¹¹⁶.

Представляется, что динамика становления дискуссии о правовой природе административного процесса как ранее, так и в настоящее время стремится к развитию в плоскости оспаривания возможности выделения административно-управленческого процесса при практически минимальном отрицании существования процесса административно-юрисдикционного. Учеными предложено множество определений административной юрисдикции, которые по своей сути являются схожими. Так, по мнению Н.Г. Салищевой, административная юрисдикция – это регламентированная действующим законодательством деятельность субъектов государственно-управленческой деятельности, направленная на разрешение

¹¹⁴ См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2011. С. 228.

¹¹⁵ См.: Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения // Административный процесс. 2014. № 3. С. 47.

¹¹⁶ См.: Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28 – 34.

административных дел и применение мер административной ответственности¹¹⁷. Административная юрисдикция, с точки зрения Ю.М. Козлова, «находит свое наиболее отчетливое выражение в процессуальной деятельности полномочных органов (должностных лиц), осуществляемой преимущественно во внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении и разрешении индивидуальных административно-правовых споров, возникающих в сфере реализации исполнительной власти, на основе правовой оценки поведения их участников и в применении к признанной виновной стороне предусмотренных действующим законодательством мер государственного принуждения»¹¹⁸. С.З. Женетль считает, что административная юрисдикция является сферой государственной деятельности, в которой органы исполнительной власти уполномочены во внесудебном порядке налагать административные взыскания¹¹⁹.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что основной тенденцией развития концепции административной юрисдикции в современный период выступает актуализация деления административно-юрисдикционного процесса на судебный и внесудебный¹²⁰. Так, представители доктрины административного права полагают, что «административная судебная юрисдикция осуществляется в порядке административного судопроизводства, она является составной частью правосудия, а не административной или «квазиадминистративной» деятельности. ... В свою очередь, административная несудебная юрисдикция осуществляется в пределах полномочий административных органов на основе

¹¹⁷ См.: Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 17.

¹¹⁸ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2007. С. 478.

¹¹⁹ Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 9.

¹²⁰ Данная проблема затрагивает и подход к определению административного процесса в целом. Так, А.П. Алехин отмечает, что помимо широкого и узкого подхода, которые одновременно имеют право на существование, «трактовка понятия административного процесса в аспекте как внесудебной, так и судебной деятельности имеет теоретические и правовые основания» (см.: Алехин А.П. Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. М.: Зерцало-М, 2012. С. 411).

административно-процессуальных норм, закрепленных в действующем законодательстве»¹²¹. С.З. Женетль предложено при разграничении категорий «судебная юрисдикция» и «административная юрисдикция» в качестве критерия использовать характеристику органа, рассматривающего дело, по ее мнению «суды, применяя нормы административно-процессуального права, осуществляют судебную юрисдикцию, а, соответственно, административные органы — административную»¹²².

Думается, в рамках данного исследования наиболее целесообразно рассматривать административно-юрисдикционный процесс именно с учетом изложенных позиций, потому что производство по ДАП, согласно модели, закрепленной в действующем национальном законодательстве, может включать как внесудебные, так и судебные стадии и процедуры.

Относительно вопроса о включении производства по ДАП в административно-юрисдикционный процесс в науке административного права сложились тождественные позиции. Как указывает О.В. Гречкина, «несомненно, производство по ДАП – процессуальная форма осуществления административной юрисдикции»¹²³. Ю.М. Козлов подчеркивал, что «в наибольшей степени урегулированы административно-процессуальными нормами в настоящее время производства: по жалобам; дисциплинарное; по делам об административных правонарушениях»¹²⁴. Согласно позиции В.И. Майорова, производство по ДАП - это часть административно-юрисдикционного процесса, устанавливающая порядок деятельности органов государственной власти по разрешению административных дел и применению мер административного принуждения, урегулированная административно-

¹²¹ Гречкина О.В., Кабанова Э.В. Административная юрисдикция: понятие, содержание и базовые характеристики // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 8 / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 173.

¹²² Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 9.

¹²³ Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 37-38.

¹²⁴ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2007. С. 486.

процессуальными нормами¹²⁵. Среди юрисдикционных производств, наиболее обеспеченных нормативными правовыми актами, по мнению А.П. Алехина, выделяются административные производства, дисциплинарные производства и производства по жалобам¹²⁶. Г.А. Шевчук полагает, что «отдельной частью административно-юрисдикционного процесса является производство по ДАП. Оно заключается в комплексе действий специально уполномоченных органов, направленных на выяснение фактических обстоятельств совершенного административного правонарушения, установление личности правонарушителя и применение к нему мер административной ответственности»¹²⁷. Производство по ДАП П.И. Кононов предлагает рассматривать в качестве одного из производств в рамках административно-охранительного процесса¹²⁸. Е.В. Хахалева придерживается точки зрения, согласно которой отсутствие четкого понятийного аппарата не позволяет определить роль производства по ДАП в структуре административного процесса¹²⁹. По мнению А.В. Кирина, «что же касается теоретико-правового статуса производства по делам об административных правонарушениях, то его следует считать давно уже ставшим в хорошем смысле традиционным и вполне самостоятельным особым процессуальным институтом в рамках предметно единой подотрасли административно-деликтного права»¹³⁰.

Статус прокурора как субъекта административной юрисдикции характеризуется прежде всего теми правами и обязанностями, которыми

¹²⁵ См.: Гречкина О.В., Майоров В.И. Административный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. С. 112.

¹²⁶ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М.: Зерцало-М, 2012. С. 413.

¹²⁷ Административное право России: учебник / Под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова .2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА, 2010. С. 473.

¹²⁸ См.: Кононов П.И. Административное право России: научно-практический курс. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2011. С. 135.

¹²⁹ См.: Степаненко Ю.В. II Всероссийская научно-практическая конференция «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика» (г. Краснодар, 17 мая 2013 г.) // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 87.

¹³⁰ Кирин А.В. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы). М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 171.

прокурор наделяется в качестве участника производства по ДАП, но рассмотрение его деятельности исключительно в рамках «внутрипроизводственных» полномочий было бы нецелесообразным. Следует отметить, что понятие правового статуса прокурора как субъекта производства по ДАП может быть включено в содержание более широкой правовой категории - административно-правового статуса органов российской прокуратуры. Как указывает В.В. Стрельников, «административно-правовой статус прокуратуры РФ состоит из определенных государством свойств (прав и обязанностей) данного органа как субъекта административного права. Эти свойства характеризуют его потенциальные возможности вступать в административно-правовые отношения в рамках своей правосубъектности и компетенцию, которой он обладает в области обеспечения реализации его административно-правового статуса»¹³¹. И.Е. Лескина отмечает, что в целом вопрос об определении места и роли органов прокуратуры в системе субъектов административного права является дискуссионным, при этом, по ее мнению, не вызывает сомнения отнесение органов прокуратуры к числу участников административных правоотношений в качестве субъекта, реализующего властные полномочия¹³². По мнению В.В. Денисенко, при классификации субъектов административно-деликтных отношений, прокурора следует относить к числу субъектов с особым статусом¹³³.

Правовая природа органов прокуратуры предопределяет наличие коренных особенностей правового статуса прокурора в производстве по ДАП, необходимых для надлежащей защиты прав и свобод частных субъектов и

¹³¹ См.: Стрельников В.В. Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 37.

¹³² См.: Лескина И.Е. Административно-правовое обеспечение прохождения службы в органах прокуратуры Украины: гендерный аспект // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 62-63.

¹³³ См.: Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / Под ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2001. С. 207.

охраны публичных интересов. Представляется целесообразным привести их детальную характеристику.

1. Прокурор в производстве по ДАП выступает в качестве особого субъекта. Логический анализ внутренней структуры Кодекса позволяет классифицировать субъектов производства по ДАП на следующие группы:

- лица, наделенные правом возбуждения ДАП;
- лица, рассматривающие ДАП;
- участники административного производства, перечень которых указан в главе 25 Кодекса. Прокурор, исходя из буквального толкования законодательства, в соответствии со статьями 25.11, 28.4 Кодекса, отнесен, как к лицам, уполномоченным возбуждать производство по ДАП, так и к участникам производства по ДАП. Статьи 30.10 и 30.12 Кодекса наделяют прокурора также правом на опротестование постановления по ДАП. Ни один из субъектов производства по ДАП, кроме прокурора, не может быть отнесен к указанным двум группам одновременно, что обуславливает его особое процессуальное положение.

О.Н. Дядькин приводит деление участников производства по ДАП на обладающих государственно-властными полномочиями и не обладающих государственно-властными полномочиями¹³⁴. Более развернутую классификацию на основе схожего критерия указывает Д.Н. Бахрах, по мнению которого всех субъектов производства по ДАП можно разделить на три группы:

«- властные субъекты, - к ним, в частности, относятся должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, применять меры обеспечения производства по ДАП, а также судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (команда публичного интереса);

¹³⁴ См.: Дядькин О.Н. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Pandectae. Сборник статей преподавателей и аспирантов кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ВГПУ. Владимир: ВГПУ, 2007. Вып. 3. С. 85.

- участники, имеющие самостоятельный процессуальный интерес, - лицо, в отношении которого ведется производство по ДАП, потерпевший, законные представители физического лица, законные представители юридического лица, защитники и представитель (команда частного интереса);
- участники, способствующие объективности производства, процессу доказывания по делу, - свидетели, понятые, специалисты, эксперты, переводчики. ... (команда, обеспечивающая объективность, - судейская команда)»¹³⁵.

В соответствии с данной классификацией прокурора следует отнести к категории властных субъектов (команда публичного интереса) ввиду того, что в рамках производства по ДАП им реализуются публичные интересы. Однако все иные субъекты, указанные в данной категории, являются представителями судебной или исполнительной власти, в то время как прокурор, как было отмечено ранее, не относится ни к одной из ветвей власти. Данное обстоятельство обуславливает характер его взаимодействия с исполнительной и судебной властью в рамках производства по ДАП, выражающего в отсутствии зависимости и подчиненности данным властям, предопределяющего не связанность правовой позиции прокурора с позицией органов исполнительной власти или субъективным судебским усмотрением, изложенным в постановлении по делу.

2. Прокурор выступает гарантом законности производства по ДАП. Положения статьи 24.6 Кодекса «выводят» прокурора за границы перечня субъектов производства по ДАП и устанавливают его «надпроизводственный» статус. Рассматриваемая процессуальная особенность присуща исключительно прокурору, в ней воплощены общенадзорные функции прокуратуры. По справедливому указанию ученых административистов, осуществление прокурорского надзора за исполнением законов оказывает непосредственное влияние на укрепление законности в

¹³⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 520.

деятельности федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления¹³⁶.

Комментируя положения статьи 24.6 Кодекса, Э.Г. Липатов отмечает, что полномочия органов прокуратуры РФ действуют в отношении всех административно-юрисдикционных органов, «органы прокуратуры осуществляют проверку применения норм, устанавливающих административную ответственность, на предмет соответствия данного процесса правоприменения принципам и требованиям законности. При этом используются все имеющиеся в ведении прокуратуры полномочия»¹³⁷. Как подчеркивает Н.Г. Салищева, «...прокурор осуществляет надзор и за применением мер обеспечения производства по ДАП и вправе реагировать на незаконное применение этих мер, предусмотренных в главе 27 Кодекса»¹³⁸.

Дискуссионным представляется вопрос о возможности участия прокурора в качестве субъекта производства по ДАП одновременно с осуществлением надзора за органами административной юрисдикции. Так, А.Н. Гуев отмечает, что, применяя правила статьи 24.6 Кодекса, необходимо учитывать, что в случае, если прокурор действует на основании статьи 25.11 Кодекса в качестве лица, уполномоченного возбуждать ДАП, то он занимает процессуальное положение лица, участвующего в производстве по ДАП. М.А. Макаренко и Г.П. Фатеев считают, что «следует разграничивать надзорные

¹³⁶ См.: Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты / Под ред. И.М. Мацкевича. М.: Проспект, 2013. С. 90. Аналогичное значение прокурорского надзора указывается и другими представителями доктрины административного права. См. также: Молодецкая Н. Совершенствование системы надзора // Законность. 2014. № 1. С. 27; Чуринов И. Законность нормативных правовых актов как критерий оценки эффективности надзорной деятельности // Законность. 2014. № 1. С. 32; Дымолазов В.С. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Закон и право. 2014. № 1. С. 88.

¹³⁷ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Д.С. Велиева, А.С. Ермакова, Ю.В. Капитанец и др.; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа; РОСБУХ, 2008. С. 594.

¹³⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. С. 675.

средства прокурора и процессуальные права прокурора при осуществлении лишенного властно-надзорной составляющей участия в рассмотрении судами административных дел»¹³⁹.

Противоположной позиции придерживается В.И. Ломакин, по мнению которого, прокурор, вынесший постановление о возбуждении ДАП и проведении административного расследования, осуществляет надзорные функции в пределах полномочий, установленных законодательством об административных правонарушениях, как на стадии административного расследования, так и на стадии рассмотрения дела¹⁴⁰. Полагаем, что данная точка зрения является наиболее объективной. Представляется нецелесообразным исключение возможности осуществления прокурорского надзора за законностью действий и решений органов административной юрисдикции одновременно с выступлением прокурора в качестве участника административного производства, так как данные полномочия, хотя и являются различными по своей правовой природе, не противоречат друг другу, обеспечивая более высокий уровень законности на различных стадиях административно-деликтного процесса.

3. Прокурор участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по ДАП. Выступая представителем публичной власти, прокурор является субъектом судебной и внесудебной юрисдикции. В.И. Ломакин, разделяя процессуальное положение прокурора в ходе осуществления производства по ДАП несудебными органами и процессуальное положение прокурора в рассмотрении административных дел судебными органами, указывает, что в механизме действий прокурора при производстве по ДАП несудебными органами следует рассматривать два варианта: вынесение постановления о возбуждении ДАП и вынесение постановления о

¹³⁹ Макаренко М.А., Фатеев Г.П. Формы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2009. № 2. С. 87.

¹⁴⁰ См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд.юрид.наук. Челябинск, 2006. С. 12.

возбуждении ДАП и проведении административного расследования¹⁴¹. Относительно участия прокурора в судебном процессе по ДАП ученый подчеркивает необходимость повышения процессуальной активности прокурора на стадии судебного разбирательства ДАП посредством предоставления заключения как в устной, так и в письменной форме, что окажет положительное влияние на полное, всестороннее и объективное рассмотрение дела и вынесение законного и обоснованного судебного акта¹⁴². Реализация полномочий прокурора в производстве по ДАП обеспечена наличием ряда процессуальных прав, закрепленных в пункте 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса. Активная роль прокурора и реализация указанных прав должны наличествовать в рамках не только судебной юрисдикции, но и внесудебной, так как объективность и полнота рассмотрения дела и законность принятого решения должны характеризовать все формы административного производства.

4. Прокурор обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению ДАП. Под предметной компетенцией субъекта административной юрисдикции традиционно понимаются его полномочия по рассмотрению установленного круга административных дел¹⁴³. Согласно части 1 статьи 25.11 Кодекса прокурор в пределах своих полномочий вправе выносить постановление о возбуждении ДАП. В соответствии со статьей 28.4 Кодекса ДАП, предусмотренные статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 - 5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58 - 5.63, 6.19, 6.20, 7.24, частью 2 статьи 7.31, статьями 12.35, 13.11, 13.14, 13.27, 13.28, частями 1, 2, 4 и 5 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи

¹⁴¹ Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд.юрид.наук. Челябинск, 2006. С.11- 12.

¹⁴² Там же. С. 12.

¹⁴³ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 76; Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 71.

15.10, частью 4 статьи 15.27, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.26, 20.28, 20.29 Кодекса, возбуждаются прокурором. При осуществлении 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 Кодексом или законом субъекта РФ. По справедливому утверждению В.И. Ломакина, Кодекс «фактически вывел из правового поля часть 1 статьи 25 Закона о прокуратуре, наделяющую прокурора полномочиями выносить постановление о возбуждении производства по ДАП только в отношении должностных лиц»¹⁴⁴. Полагаем, что необходимо устранить данную коллизию в федеральном законодательстве и привести ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в соответствие с Кодексом.

Комментируя положения административного законодательства, К. Ю. Винокуров отмечает, что «прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа не может являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности, то есть возможность возбуждения им производства по ДАП должна рассматриваться как применение полномочий компенсационного характера, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным причинам не может инициировать процедуру административного преследования»¹⁴⁵. Таким образом, законодательная регламентация неограниченной предметной компетенции прокурора нацелена не на «страхование» отсутствия реакции со стороны органов исполнительной власти, уполномоченных составлять протоколы о возбуждении ДАП. Выбор в пользу данного нормативного подхода наделяет прокурора реальными правозащитными полномочиями, позволяющими эффективно и своевременно

¹⁴⁴ Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях. С.73.

¹⁴⁵ Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 153-154.

реагировать на выявленные в ходе проверки нарушения законов, что позволяет избежать бюрократического затягивания процесса, возникновение которого было бы неизбежно в случае необходимости передачи прокурором материалов дела органам исполнительной власти для составления протокола.

5. Прокурор имеет правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией. Процессуальные права прокурора как субъекта производства по ДАП находят закрепление в нормативных правовых актах, различных по своей юридической силе, к числу которых относятся Конституция РФ (на уровне федерального конституционного закона), Кодекс и ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (на уровне федеральных законов), а также ведомственные нормативные акты¹⁴⁶ и законодательство субъектов РФ¹⁴⁷.

Прежде всего правовой статус прокурора регламентируется статьей 129 Конституции РФ. В настоящее время в ходе конституционного реформирования судебной власти прокуратура также подвергнута введению ряда новаций.

4 декабря 2013 г. опубликован¹⁴⁸ Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»¹⁴⁹. В Конституцию РФ внесены очередные изменения, которые коснулись не только ряда статей Основного закона, но и названия одной из

¹⁴⁶ О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях: Письмо Генпрокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. Доступ из справ. – правовой системы КонсультантПлюс. URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=118661> (дата обращения: 21.12.2013 г.).

¹⁴⁷ См. например: Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 № 74-ОЗ с изм. и доп. на 03 июня 2013г. № 63 - ОЗ // Коммуна. 2005. № 4; Молодой коммунар. 2013. № 59.

¹⁴⁸ Рос. газ. // URL:<http://www.rg.ru/2013/12/04/popravka-dok.html> (дата обращения: 21.12.2013 г.).

¹⁴⁹ Уведомление СФ ФС РФ от 27 ноября 2013 № СФ-6 «О Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. 4 декабря.

глав, что происходит впервые. Если тематика реформирования судебной системы в РФ путем ликвидации Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и передачи его полномочий Верховному Суду Российской Федерации являлась предметом длительных научных дискуссий, то изменения, касающиеся деятельности органов прокуратуры, были выработаны вне открытого обсуждения в рамках научного сообщества и отчасти стали неожиданностью как для представителей доктрины, так и для практикующих прокуроров. Полагаем, что данные изменения могут оказать существенное влияние и на практическую деятельность органов прокуратуры, и на определение места прокуратуры в системе органов государственной власти.

Во-первых, изменилось наименование главы Конституции РФ. Теперь статья, посвященная прокуратуре, больше не относится к разделу Основного закона о судебной власти. Глава 7 Конституции РФ носит название «Судебная власть и прокуратура». Таким образом, законодатель официально отделил прокуратуру от судебной власти, что в целом представляется вполне логичным, поскольку прокуроры хотя и имеют определенное отношение к правосудию, но непосредственно его не осуществляют. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на нежелание законодателя использовать термин «прокурорская власть», в связи с чем, можно сделать вывод, что в настоящее время соответствующая ветвь власти в РФ пока официально не признается.

Во-вторых, изменения статьи 129 Конституции РФ в первую очередь коснулись порядка назначения прокуроров на должность. С момента вступления в юридическую силу данных поправок все прокуроры, за исключением прокуроров городов, районов и приравненных к ним, будут назначаться не Генеральным прокурором РФ, как было установлено ранее, а - Президентом РФ по его представлению. Подобные изменения на первый взгляд вполне обоснованы. В настоящее время практически все руководители федеральных органов власти в субъектах РФ назначаются Президентом. Подобный порядок уже давно действует в системе МВД, ФСБ, ФСКН. Однако

все эти органы относятся к системе исполнительной власти и в той или иной степени подконтрольны Президенту РФ и подотчетны ему. Генеральный прокурор РФ выступает с докладом о состоянии законности на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которым и назначается на должность. Какие-либо иные формы президентского контроля за деятельностью прокуратуры действующим законодательством не закреплены. Таким образом, внесенные изменения возложили на Президента РФ решение ключевых кадровых вопросов в ведомстве, которое не находится у него в непосредственном подчинении. Подобное изменение порядка назначения на должность прокуроров существенно приблизило прокуратуру по своему статусу к системе органов исполнительной власти Российской Федерации, где уже давно действует аналогичная процедура. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на тот факт, что, устанавливая новый порядок назначения на должность сотрудников прокуратуры РФ, законодатель сохранил необходимость согласования представления Генерального прокурора РФ о назначении на должность прокурора субъекта РФ с высшими органами власти данного субъекта. Учитывая, что деятельность высших должностных лиц субъектов РФ входит в предмет прокурорского надзора, последние фактически наделены правом выбора лица, которое в последующем будет осуществлять надзор за их деятельностью, что может способствовать росту коррупции.

В-третьих, из статьи 129 Конституции РФ исключено определение прокуратуры как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Рассматриваемые изменения не повлекут отмену централизации в системе органов прокуратуры, однако полагаем, что их недостатком является уменьшение содержательной нагрузки данной нормы, так как в ней регламентируются исключительно кадровые вопросы органов прокуратуры при отсутствии раскрытия ее основных задач, полномочий и особенностей организации. Представляется, что в целом данные новеллы определяют увеличение коррупциогенных факторов в

деятельности прокуратуры, и снижение эффективности деятельности прокуроров, в том числе и в производстве по ДАП.

6. Прокурор обладает широким кругом процессуальных полномочий. Помимо тех, которые закреплены в законодательстве об административных правонарушениях, прокурор в производстве по ДАП обладает полномочиями, закрепленными статьями 22 и 27 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Анализируя данные положения, В.И. Ломакин указывает, что полномочия прокурора в производстве по ДАП, установленные ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» более расширены по сравнению с теми полномочиями, которые закреплены в Кодексе. В связи с этим Кодекс нуждается в модернизации и расширении объема полномочий прокурора посредством включения в статью 25.11 Кодекса прав прокурора на:

- предоставление письменных указаний органам исполнительной власти и их должностным лицам о проведении проверок, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных организаций;

- дачу письменных указаний органам исполнительной власти и их должностным лицам о проведении дополнительных проверок и приобщении дополнительных документов и материалов по делам об административных правонарушениях, находящихся в их производстве;

- вынесение постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений внесудебных органов;

- вынесение постановления об отмене любых мер обеспечения административного производства, наложенных должностными лицами уполномоченных органов в связи с исполнением своих обязанностей в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства¹⁵⁰. При этом, А.С. Дугенец справедливо отмечает, что

¹⁵⁰ См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: С.60-61.

правомочия прокурора в производстве по ДАП, в силу публичного характера прокурорского надзора являются одновременно и его обязанностями¹⁵¹.

На наш взгляд, включение указанных дополнений в Кодекс не представляется целесообразным, так как механическое перенесение рассматриваемых полномочий из законодательства о прокуратуре в законодательство об административной ответственности не затрагивает сущности данных полномочий и соответственно может рассматриваться как дублирование правовых норм, что не является оправданным с точки зрения законодательной техники. Для реализации прокурором данных прав и обязанностей и их включения в состав правового статуса прокурора в административно-деликатном процессе вполне достаточно их регламентации в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Резюмируя изложенное, следует выделить основные особенности правового статуса прокурора как субъекта по ДАП, согласно которым прокурор:

- 1) является гарантом законности производства по ДАП;
- 2) участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по ДАП;
- 3) обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению ДАП;
- 4) имеет правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией;
- 5) обладает широким кругом процессуальных полномочий.

¹⁵¹ См.: Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 57.

Глава 2. Прокурорский надзор в производстве по делам об административных правонарушениях

§ 1. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции

Надзорная деятельность уполномоченных органов, наряду с управленческой деятельностью, является основой современной российской государственности. В статье 24.6. Кодекса содержатся основополагающие начала правового регулирования осуществления прокурорского надзора за административно-юрисдикционными органами.

В толковом словаре В.И. Даля указывается, что слово «надзирать» означает иметь надзор, присмотр, насматривать, наблюдать, заглядывать¹⁵². Согласно современному толкованию данного слова «надзирать» – наблюдать с целью присмотра, проверки. «Надзор» – орган, группа лиц для наблюдения за кем-нибудь, чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил¹⁵³.

Наблюдение за законностью юридических процессов, происходящих в рамках общественной деятельности различных субъектов, нуждается в собственной регламентации. Анализируя механизм государственного надзора, представители доктрины административного права в преобладающем большинстве случаев отмечают, что под надзором следует понимать относительно самостоятельный способ обеспечения законности и дисциплины в различных сферах общественных отношений (экономических, политических, социальных и др.), осуществляемый с целью наблюдения за исполнением законодательства, без оценки целесообразности принятых актов;

¹⁵² См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : В 4 т. СПб., 1863-1866. URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Даля/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

¹⁵³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений /РАН ; Российский фонд культуры ; 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. С. 371.

надзор можно определить как ограниченный контроль, а основные различия между ними необходимо свести к следующему:

– надзорные органы реализуют свои функции и полномочия в отношении организационно неподчиненных им субъектов, в то время как контрольные органы – в отношении организационно подчиненных субъектов или же в отношении неподчиненных объектов;

– в рамках осуществления контроля подлежат применению меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; при осуществлении надзора применяются меры административного воздействия и политической ответственности;

– органы контроля осуществляют проверку объектов, а органы надзора – специальных правил¹⁵⁴.

Несмотря на дискуссионность вопроса о разграничении контроля и надзора, обозначенные признаки могут служить основой для формирования определения содержания надзорной деятельности¹⁵⁵. В доктрине прокурорского надзора приводятся различные его определения. Группа ученых рассматривает прокурорский надзор в качестве одного из видов деятельности органов прокуратуры. Так, по мнению В.Г. Бессарабова прокурорский надзор – это нормативно регламентированный основной вид деятельности органов прокуратуры, обладающий ярко выраженной спецификой, осуществляемый в пределах компетенции в целях

¹⁵⁴ См.: Правовой механизм государственного контроля и надзора : особенности отраслевого регулирования : монография / Под общ. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 24, 32.

¹⁵⁵ При этом следует отметить, что в доктрине административного права наличествует тенденция к активному развитию концепции административного надзора, существующего наравне с прокурорским надзором. Так, по мнению А.В. Мартынова под административным надзором следует понимать особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, граждан (см.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010. С. 27).

гарантированности верховенства закона, укрепления законности, обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства, реализуемый посредством действий по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений¹⁵⁶. Он полагает, что единый прокурорский надзор делится на части – отрасли прокурорского надзора, характеризующиеся наличием собственных объекта и предмета надзора, а также особыми задачами и полномочиями прокурора¹⁵⁷.

В.Ф. Крюков считает, что прокурорский надзор в Российской Федерации – это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной правоохранительной деятельности специального органа государства – прокуратуры РФ по надзору (наблюдению) за соблюдением действующего законодательства в целях обеспечения верховенства законов, а также защиты и восстановления прав и законных интересов человека, общества и государства, осуществляемый в строгом соответствии с установленными федеральными законами предметами прокурорской деятельности и полномочиями, закрепленными за органами и учреждениями прокуратуры и их должностными лицами, обеспечиваемый установленными уголовным и административным законодательством РФ гарантиями недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора и другой деятельности органов прокуратуры¹⁵⁸.

Наряду с указанным существует подход, в рамках которого прокурорский надзор рассматривается в качестве функции прокуратуры. В.П. Рябцев подчеркивает, что прокурорский надзор является основополагающим направлением деятельности прокуратуры, наличествующем во всех областях; надзорная функция подразделяется на подфункции, сохраняющие все структурные части функции, обладающие при этом самостоятельным

¹⁵⁶ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. С. 9.

¹⁵⁷ Там же. С. 9.

¹⁵⁸ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учеб. пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 38.

содержанием¹⁵⁹. Ученый указывает на взаимосвязь, взаимообусловленность, системность надзорных функций прокуроров¹⁶⁰.

Обобщая обозначенные подходы, В.Н. Галузо отмечает, что «надзор прокурора – это регламентированная прокурорским правом деятельность прокурора по проверке исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов государственными и негосударственными органами. В основе данного определения находятся следующие существенные признаки: надзор прокурора – вид государственной деятельности; осуществление надзора специально уполномоченным должностным лицом; исключительность надзора прокурора, означающую невозможность его осуществления иными уполномоченными должностными лицами; осуществление полномочий путем проверки исполнения законов. Содержание прокурорского надзора определяется через его объект, предмет, полномочия, средства. Учет именно этих категорий позволяет высказать суждение о надзоре прокурора как о сложносоставной функции, представляющей совокупность пяти подфункций: надзор прокурора за административно-распорядительной деятельностью; надзор прокурора за соблюдением прав и свобод личности; надзор прокурора за уголовно-розыскной деятельностью и предварительным расследованием; надзор прокурора за деятельностью уголовно-исполнительной системы; надзор прокурора за исполнительным производством»¹⁶¹. По мнению Н.В. Ласкиной «деятельность прокуроров в рамках осуществления надзора оценивается исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования представленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности»¹⁶².

¹⁵⁹ См.: Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 87.

¹⁶⁰ См.: Там же. С. 88.

¹⁶¹ Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации // Закон и право. 2008. № 5. С. 73 – 74.

¹⁶² Ласкина Н.В. Правовой механизм прокурорского надзора. Перспективы развития государственного надзора в условиях участия Российской Федерации в интеграционных

Рассмотрение прокурорского надзора возможно как с позиции признания его в качестве вида деятельности прокуратуры, так и с позиции рассмотрения надзора в качестве функции прокуратуры ввиду того, что слово «функция» наряду с иными значениями также толкуется как «обязанность, круг деятельности какого-либо субъекта»¹⁶³. При этом данный вопрос не имеет принципиального значения, так как его разрешение не позволяет установить правовую природу надзорной деятельности в контексте юридического процесса в целом, что является необходимой основой для выстраивания модели взаимодействия прокурора с органами административной юрисдикции в рамках производства по ДАП.

По справедливому утверждению О.Ю. Бакаевой «признание прокурорского надзора самостоятельным видом правовой деятельности, который может и должен осуществляться в правовых процессуальных формах, предполагает четкую и полную регламентацию прокурорских действий». В связи с этим представляется необходимым нормативно закрепить все действия прокурора по реализации им надзорных функций¹⁶⁴.

Регламентация отдельных полномочий прокурора варьируется в зависимости от конкретного направления его надзорной деятельности. Как было отмечено ранее, прокурорский надзор за административно-юрисдикционными органами следует отнести к деятельности прокурора по обеспечению точного и единообразного исполнения законов федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля и т.д.

процессах / Под ред. О.Ю. Бакаевой. Саратовский социально-экономический институт (филиал ФГБОУ ВПО РЭУ им. Г.В. Плеханова. Саратов, 2014. С. 86.

¹⁶³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН; Российский фонд культуры; 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. С. 847.

¹⁶⁴ См.: Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования: монография / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 51.

Таким образом, анализируемую отрасль надзора, именуемую также «общим надзором», следует рассматривать в качестве одного из основных направлений деятельности прокуратуры. Указанный тезис находит подтверждение и в правоприменительной практике. Так, по данным прокуратуры Воронежской области, в 2013 г. «темпы работы прокуроров на общенадзорном направлении не снижались, проверками были охвачены практически все социально и экономически значимые сферы жизни области. При осуществлении надзора за соблюдением федерального законодательства выявлено и устранено более 62 тысяч нарушений законов. В связи с их совершением к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 10 тысяч виновных лиц. Прокуроры инициировали возбуждение более 180 уголовных дел из материалов общенадзорных проверок, принесли почти 5 тысяч протестов на незаконные правовые акты. ... Нарушения законодательства о государственном контроле (надзоре) выявлены в большинстве контролируемых органов (ФМС, МЧС, Роспотребнадзора, ФСКН, Росреестра, МВД, Россельхознадзора, инспекции труда, муниципального контроля)»¹⁶⁵.

В.Г. Бессарабов полагает, что данную отрасль надзора следует рассматривать в качестве основной отрасли, выражающей особенности нормативно-правового статуса органов прокуратуры как органа публичного надзора, созданного для осуществления главной цели – гарантированности обеспечения и защиты интересов граждан, общества и государства¹⁶⁶. Аналогичной точки зрения придерживается Ю.Е. Винокуров, указывая, что учреждение прокурорского надзора за исполнением законов производилось с целью обеспечения единого толкования и исполнения законов различными

¹⁶⁵ В прокуратуре области подвели итоги работы за 2013 год. 30.01.2014 г. URL: <http://www.prokuratura-vrn.ru/?viewmero=121&m=38> (дата обращения : 13.03.2014 г.).

¹⁶⁶ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. С. 184.

государственными органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями и их должностными лицами и гражданами¹⁶⁷.

По мнению ученых, более точным (с точки зрения формальной логики) для обозначения рассматриваемого вида прокурорского надзора было бы наименование «надзор за административно-распорядительной деятельностью». Предмет прокурорского надзора представляет собой совокупность двух частей: 1) исполнение действующих законов органами и должностными лицами, осуществляющими административно-распорядительную деятельность; 2) обеспечение соответствия законам нормативных актов этих же органов и должностных лиц. В данном случае термин «закон» следует трактовать шире его буквального значения. В частности, к числу таковых могут быть отнесены акты Президента РФ, Правительства РФ и иные нормативные акты, а также акты органов судебной власти¹⁶⁸.

Административную компоненту рассматриваемого вида надзора отмечает В.Б. Ястребов, резюмируя, что «надзор за исполнением законов (общий надзор) нередко определяют как отрасль прокурорского надзора, связанную с обеспечением законности в сфере государственного управления»¹⁶⁹.

В рамках данного вида прокурорского надзора В.Ф. Крюков выделяет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими контроль, и указывает, что при надзоре за исполнением законов органами контроля необходимо, прежде всего, уделять внимание качеству выполнения данными органами возложенных на них обязанностей по выявлению и пресечению административных правонарушений, по проверке законности. При этом

¹⁶⁷ Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 122.

¹⁶⁸ Прокурорский надзор: учебник / Под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцовой, Н.Х. Сафиуллина. 5-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 133.

¹⁶⁹ Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 171.

следует учитывать достаточность и целесообразность принятых ими мер и при необходимости принимать решение о привлечении к ответственности руководителей соответствующих органов¹⁷⁰.

В доктрине административного права при исследовании административно-юрисдикционного процесса традиционно анализируется статус органов административной юрисдикции.

Ученые отмечают, что законодательство об административной ответственности не устанавливает понятие органа административной юрисдикции, однако данный термин получил широкое применение в научной и практической сферах, при употреблении в контексте реализации властно-распорядительных полномочий (задержании, изъятии орудий и предметов, назначении административного наказания и т.д.), в отношении лиц, совершивших административный деликт¹⁷¹.

Согласно ст. 22. 1 Кодекса к числу судей и органов, уполномоченных рассматривать ДАП, составы которых установлены Кодексом, отнесены:

- органы судебной власти;
- органы, уполномоченные рассматривать ДАП в отношении несовершеннолетних;
- различные органы исполнительной власти и подведомственные им государственные учреждения;
- учреждения и органы уголовно-исполнительной системы;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии делегированных полномочий.

ДАП, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, рассматривают в пределах полномочий, установленных этими законами:

- органы судебной власти;
- органы, уполномоченные рассматривать ДАП в отношении

¹⁷⁰ См.: Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учеб. пособие / 2-е изд., пересмотр. и доп. С. 162.

¹⁷¹ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 19.

несовершеннолетних, и иные коллегиальные органы субъектов Российской Федерации;

– учреждения и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им государственные учреждения.

Закрытый перечень органов административной юрисдикции сформулирован в главе 23 Кодекса. В настоящее время помимо судебных органов ДАП в зависимости от предметной компетенции вправе рассматривать органы, осуществляющие охрану правопорядка в сфере: защиты прав несовершеннолетних; внутренних дел; уголовно-исполнительной системы; налогов и налогообложения; контроля и надзора в бюджетно-финансовой сфере; таможенного регулирования и контроля; экспортного контроля; пограничного контроля; военного призыва и прохождения военной службы; контроля и надзора за исполнением трудового законодательства; контроля и надзора за санитарно-эпидемиологическим благополучием населения; ветеринарного надзора; государственного карантинного фитосанитарного контроля, а также надзора и контроля за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, качеством сельскохозяйственной продукции и сохранностью земель сельскохозяйственного назначения; мелиорации земель; законного режима использования и охраны земель; геологического изучения, рационального использования и охраны недр; водных объектов; земель лесного фонда; контроля использования особо охраняемых природных территорий федерального значения; среды обитания животных; рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания; гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды; экологического контроля; энергетического надзора; безопасной разработки недр и строительства гидротехнических сооружений; безопасности взрывоопасных производств; безопасности при использовании атомной энергии; противопожарной безопасности; надзора за техническим состоянием различных видов техники; транспортного обеспечения; регионального государственного контроля пассажирских

перевозок; маломерных судов; авиационной деятельности; использования воздушного пространства; связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; защиты государственной тайны; обращения и защиты информации; антимонопольного регулирования; защиты прав потребителей и потребительского рынка; алкогольной продукции; тарифного регулирования; требований к продукции, метрологического надзора; статистики; драгоценных металлов и драгоценных камней; использования и сохранности жилищного фонда; строительства; объектов культурного наследия; геодезии; естественных монополий; валютного регулирования; регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; противодействия коррупции; контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; долевого строительства многоквартирных домов и иных недвижимых объектов; закупок товаров, работ и услуг для публичных нужд; миграции; исполнительного производства; саморегулирования; раскрытия информации субъектами естественных монополий и организациями коммунального комплекса; банковского регулирования; химического оружия; военного автомобильного транспорта; иностранного инвестирования; здравоохранения; государственного оборонного заказа.

Несмотря на большое видовое разнообразие органов административной юрисдикции, в доктрине административного права, как правило, господствует тождественность в определении понятия и правовой природы данных органов.

Так, по мнению А.П. Шергина, под органом административной юрисдикции следует понимать правоохранительный орган государства, в задачи которого входит разрешение дел, связанных с административными проступками. При этом данная деятельность отличается двойственным характером, а именно наличием как управленческих, так и юрисдикционных свойств, что предопределяет особенности правового статуса субъектов административной юрисдикции, регламентируемого административно-деликтным правом, устанавливающим права, обязанности и сферы

ответственности за принятое процессуальное решение в рамках производства по ДАП¹⁷².

При анализе надзорных полномочий органов прокуратуры К.Ю. Винокуровым предлагается понимать в качестве органов административной юрисдикции органы исполнительной власти, наделенные специальными полномочиями по рассмотрению индивидуальных административных дел, применению мер административного принуждения, привлечению виновных лиц к административной ответственности, а также совершению иных юридически значимых действий, в рамках производства по ДАП, затрагивающих права и законные интересы субъектов¹⁷³.

А.П. Стуканов считает, что органы административной юрисдикции являются органами государственной власти, которые в соответствии с действующим законодательством обладают полномочиями, связанными с разрешением индивидуальных административных дел и привлечением виновных лиц к административной ответственности¹⁷⁴.

В рамках исследования правового статуса органов административной юрисдикции в Российской Федерации ученые, как правило, отмечают их множественность и достаточное видовое разнообразие¹⁷⁵. Данное положение обуславливается наличием большого числа сфер государственного регулирования, контроль за функционированием которых является гарантом эффективности государственного управления и обеспечения прав и законных интересов государства и его отдельных граждан и юридических лиц.

В доктрине также указывается, что помимо свойств множественности и значительного видового состава органы административной юрисдикции

¹⁷² См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 65.

¹⁷³ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 33.

¹⁷⁴ См.: Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 29.

¹⁷⁵ См.: Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции // Российская юстиция. 1996. № 1. С. 40.

характеризуются отнесением к различным министерствам, ведомствам и органам исполнительной власти¹⁷⁶.

Расширение количества органов административной юрисдикции отмечает Б.В. Россинский, который утверждает, что действующее административно-деликтное законодательство закрепило перераспределение компетенции по рассмотрению дел по ДАП между судами и иными органами административной юрисдикции. Если ранее КоАП РСФСР устанавливал 43 органа исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела по ДАП, то в действующем Кодексе количество данных органов федерального уровня возросло вдвое, что обусловлено ростом количества составов административных правонарушений. При этом, помимо субъектов административной юрисдикции, поименованных в Кодексе, существуют также коллегиальные органы административной юрисдикции, созданные субъектами Российской Федерации для рассмотрения ДАП, установленных законодательством субъекта¹⁷⁷.

К.Ю. Винокуров полагает, что ввиду того, что компетенция органов административной юрисдикции закрепляется не только на уровне законов, но и на уровне подзаконных актов, регламентирующих деятельность каждого органа в отдельности, прокурорский надзор за данными органами несколько осложнен¹⁷⁸.

Рассматривая большое количество органов административной юрисдикции в качестве недостатка производства по ДАП, С.В. Комлев обосновывает необходимость реформирования системы органов, участвующих в административно-юрисдикционном процессе, посредством сокращения числа органов исполнительной власти, которые наделены

¹⁷⁶ См.: Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. С. 68.

¹⁷⁷ См.: Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра - М, 2010. С. 713 – 714.

¹⁷⁸ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. С. 29.

полномочиями в сфере юрисдикции, и создания специализированных судов, подведомственность которых будет распространяться как на административно-юстиционные споры, так и на рассмотрение дел в рамках производства по ДАП¹⁷⁹.

Представляется, что сокращение числа органов административной юрисдикции невозможно ввиду того, что их множественность обусловлена разнообразием государственно-управленческой деятельности. При этом следует отметить возможность дальнейшей специализации и унификации действующего режима правового регулирования за счет объединения смежных сфер общественных отношений и увеличения централизации полномочий органов административной юрисдикции. Централизованный и специализированный характер государственного управления имеет приоритетное значение при формировании системы и структуры органов административной юрисдикции, призванных осуществлять контроль и надзор за соблюдением действующего законодательства при выполнении различной деятельности всеми субъектами административного права.

Четкое разграничение полномочий между органами административной юрисдикции, в свою очередь, окажет положительное влияние на осуществление прокурорского надзора за исполнением законов данными органами и повысит его эффективность.

Анализируя надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, невозможно игнорировать его соотношение с административно-юрисдикционным процессом. Так, Ю.В. Ким отмечает, что отличительная характеристика работы прокуратуры заключается в том, что данная деятельность имеет исключительно юридический характер, неразрывно взаимосвязана с юридическим процессом в основных его проявлениях (нормотворческом, следственном, судебном, административно-юрисдикционном и т.д.) и не может выступать за его границы. На основании

¹⁷⁹ См.: Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12.

этого ученый считает, что общенадзорную деятельность можно охарактеризовать в качестве исключительно «юрисдикционной» или «надзорно-юрисдисционной», что способствует акцентированию специфики и своеобразия различных функций прокурорского надзора¹⁸⁰.

Позиция ученого в части отнесения всей общенадзорной деятельности к административно-юрисдикционному процессу представляется дискуссионной ввиду того, что часть надзорных действий, регулируемых главой 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», производится в отношении законодательных органов, организаций, осуществляющих общественный контроль, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Указанных субъектов невозможно отнести к числу органов административной юрисдикции, и в связи с этим надзор за ними осуществляется в рамках иных видов юридического процесса.

Таким образом, процессуальные действия, реализуемые в рамках осуществления надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, целесообразно рассматривать в качестве юрисдикционно-надзорной процедуры, осуществляемой органами прокуратуры в рамках структуры административного производства.

А.В. Мартынов применительно к административному надзору выделяет понятие административно-надзорного производства, которое является одним из видов административно-юрисдикционных производств и совокупностью административно-процессуальных норм, обладающих высокой степенью взаимосвязанности, регламентирующих последовательность реализации административно-надзорных действий (наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения и т.д.). Посредством данного

¹⁸⁰ Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре российской правовой государственности: генезис института, функции, тенденции развития: государственно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук.: Кемерово, 1992. 209 с.

производства происходит реализация функции государственного управления и обеспечения законности¹⁸¹.

Резюмируя вышеизложенное, полагаем, что прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности органов административной юрисдикции не следует рассматривать в качестве самостоятельного вида производства, так как надзорные действия логически «связаны» рамками конкретного производства по ДАП и в определенных параметрах (сроки, вариативность принятия решения и т.д.) подчинены общей структуре данного производства.

Анализируя структуру производства по ДАП, ученые - административисты выделяют стадии, входящие в его состав, а также отмечают, что само производство представляет собой совокупность действий, которые выполняются специально уполномоченными органами в строго определенной последовательности. Эти действия в зависимости от общих для их выполнения задач группируются в стадии. Каждой стадии присущи определенные задачи, на решение которых и направлены действия юрисдикционного субъекта, осуществляющего производство на этой стадии. Каждая стадия завершается вынесением правоприменительного акта. Производство состоит из четырех стадий: «1) возбуждение ДАП; 2) рассмотрение ДАП; 3) пересмотр постановлений и решений; 4) исполнение постановления по ДАП»¹⁸². Ю.М. Козлов использует аналогичную классификацию: «организационно-правовая структура производства предстает в виде совокупности следующих обязательных стадий производства: а) возбуждение дела; б) рассмотрение и разрешение дела; в) исполнение постановления по делу. Добавлением к ним возможна стадия

¹⁸¹ См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 27.

¹⁸² Административное право России: учебник / Под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма; ИНФРА – М, 2010. С. 475.

обжалования, опротестования и пересмотра постановления. Это факультативная стадия»¹⁸³.

В доктрине приводится также более детальная классификация стадий и этапов административного производства:

1. Возбуждение ДАП:

- возбуждение ДАП;
- установление фактических обстоятельств;
- процессуальное оформление результатов;
- направление материалов по подведомственности.

2. Рассмотрение ДАП:

- подготовка ДАП к рассмотрению;
- анализ собранных материалов;
- принятие постановления (решения);
- доведение постановления (решения) до сведения;

3. Пересмотр постановления:

- обжалование, опротестование постановления (решения);
- проверка законности постановления (решения);
- вынесение решения;
- доведение решения до сведения.

4. Исполнение постановления:

- приведение постановления в исполнение;
- фактическое исполнение;
- окончание исполнения (дела)¹⁸⁴.

Представляется, что юрисдикционно-надзорная процедура, осуществляемая органами прокуратуры, может реализоваться не только в рамках стадии пересмотра постановления в порядке надзора, инициируемого

¹⁸³ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2005. С. 514.

¹⁸⁴ Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009. С. 540.

органами прокуратуры¹⁸⁵, но и одновременно со стадиями возбуждения и рассмотрения административного дела, сопутствуя течению данных стадий.

По мнению Е.Г. Князевой, учитывая характер прокурорского надзора, его единство и направленность, необходимо выделить прокурорско-надзорный процесс, представляющий собой деятельность, сопряженную с обнаружением и устранением правонарушения, восстановлением нарушенных прав и законных интересов лиц, а также устранением причин, способствовавших его совершению¹⁸⁶.

Осуществляя надзорные действия при реализации юрисдикционно-надзорной процедуры, прокурор вправе совершать действия, направленные на оперативное восстановление законности. Так, В.П. Рябцев отмечает, что «...одна из основных характеристик прокурорского надзора заключается в оценке уровня соблюдения законов, обнаружении правонарушений, их юридической оценке и в обращении с требованием к уполномоченным органам и должностным лицам по проведению мер, направленных на устранение правонарушений, за исключением тех сфер, в которых прокурор уполномочен напрямую воздействовать на правонарушителей с целью восстановления законности и правопорядка (при отмене дисциплинарных взысканий, наложенных с нарушением законодательства в отношении субъектов, заключенных под стражу, осужденных, при немедленном их освобождении)»¹⁸⁷.

При рассмотрении вопроса о содержании надзорной деятельности прокурора в производстве по ДАП в доктрине приводятся различные позиции.

Ученые отмечают, что право на реализацию мер прокурорского реагирования при обнаружении нарушений законов принадлежит прокурорам-руководителям и их заместителям, при этом спецификой

¹⁸⁵ Данное направление надзора будет рассмотрено подробно в следующем параграфе.

¹⁸⁶ См.: Князева Е.Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе // Рос. следователь. 2014. № 3. С. 45.

¹⁸⁷ Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 88.

анализируемой сферы деятельности выступает использование средств прокурорского реагирования, регламентированных как в статье 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», так и в статье 25.11 и главе 30 Кодекса, к числу которых относятся:

- вынесение постановлений об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию, и о возбуждении производства по ДАП;
- вынесение представления об устранении нарушений законов;
- принесение протеста на постановление по ДАП, решения по результатам рассмотрения жалоб и протестов;
- вынесение предостережения о недопустимости нарушения закона;
- использование иных мер прокурорского реагирования¹⁸⁸.

При исследовании деятельности прокурора А.В. Трикс выражает позицию, согласно которой «надзор за законностью привлечения граждан к административной ответственности входит в обязанности старшего помощника прокурора»¹⁸⁹.

По мнению К.Ю. Винокурова, все проверки, осуществляемые органами прокуратуры, можно классифицировать на:

- а) проверку законности использования мер административного обеспечения;
- б) проверку законности административного задержания;
- в) проверку законности использования силовых приемов, специальных средств и огнестрельного оружия;
- г) проверку законности привлечения к административной ответственности;

¹⁸⁸ См.: Простова М.В., Б.И. Шалыгин, А.Л. Городов, Сухарев А.С. Участие прокурора в суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях: науч. - метод. рекомендации / Академия Генер. прокуратуры Рос. Федерации; науч. – иссл. ин-т. М., 2008. С. 65.

¹⁸⁹ См.: Трикс А.В. Справочник прокурора. СПб.: Питер, 2007. С. 11, 13.

д) проверку законности применения административного ареста (по сигналам);

е) проверку соблюдения режима содержания административно задержанных и арестованных.

ж) проверку по факту бездеятельности органов административной юрисдикции, выраженной в отсутствии необходимых мер по привлечению виновных лиц к административной ответственности или нарушении сроков привлечения к административной ответственности¹⁹⁰. Исходя из предмета надзора, ученый выделяет ряд полномочий, которыми наделен прокурор в производстве по ДАП:

1. Освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, вынося постановление об освобождении лица, задержанного в административном порядке.

2. Опротестовывать противоречащие закону решения органов административной юрисдикции и их должностных лиц о назначении наказания и о прекращении производства по ДАП.

3. Вносить представления об устранении нарушений действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по ДАП.

4. Выносить постановление о возбуждении производства по ДАП.

5. Объявлять предостережение о недопустимости нарушений законов...¹⁹¹.

Резюмируя вышеизложенное, предлагается выделить следующие основные стадии деятельности прокурора в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры:

1) превентивная, включающая процессуальные действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и определение факторов, способствующих их совершению, а также процессуальные действия по проведению проверок соблюдения

¹⁹⁰ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. С. 120 – 121.

¹⁹¹ См.: Там же. С. 127 – 152.

законодательства органами административной юрисдикции (проверок законности привлечения лица к административной ответственности; законности применения административно-обеспечительных мер; законности применения мер административного пресечения; вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона);

2) оперативная, содержащая процессуальные действия прокурора, направленные на применение мер прокурорского реагирования при выявлении нарушений закона на стадиях возбуждения и рассмотрения ДАП (принятие постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов; вынесение представления об устранении нарушений закона; принятие решения о вынесении постановления о возбуждении производства по ДАП);

3) опротестования, включающая процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по ДАП и иные итоговые решения по делу.

При этом процессуальные действия, реализуемые в рамках осуществления надзора за исполнением законов административно-юрисдикционными органами, необходимо рассматривать в качестве юрисдикционно-надзорной процедуры, осуществляемой органами прокуратуры в рамках структуры производства по ДАП. Данная процедура, не выходя за процессуальные пределы производства по ДАП, реализуется одновременно с ним.

§ 2. Протест прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях как основной способ устранения нарушений законов.

Опротестование незаконных актов в рамках производства по ДАП является одним из наиболее важных направлений деятельности прокурора в этом производстве. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 25.11 Кодекса прокурор вправе приносить протест на постановление по ДАП независимо от участия в

деле. Порядок пересмотра постановлений и решений по ДАП регламентируется главой 30 Кодекса, а также нормами гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства. Многообразие уровней законодательного регулирования, а также концептуальные различия отраслевых подходов к установлению правил проведения процедуры пересмотра процессуальных актов определяют возникновение коллизионных вопросов в практике применения норм об опротестовании постановлений по ДАП.

Прежде всего необходимо обратиться к анализу термина «протест», используемого в статьях 30.10 и 30.12 Кодекса. В ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» содержится несколько упоминаний о рассматриваемом акте прокурорского реагирования. Буквальное толкование статей 23,24,36,37 этого закона позволяет сделать следующие выводы:

- во-первых, учитывая отсылочный характер правового регулирования, протест, приносимый в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, по своей правовой природе идентичен протесту, приносимому при надзоре за исполнением законов;

- во-вторых, законодатель разделяет протест как акт реагирования, принимаемый в процессе прокурорского надзора, регламентируемый разделом III ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», и протест как акт, приносимый прокурором в рамках участия в рассмотрении дел судами (раздел IV этого закона), иными словами это означает, что опротестование судебных актов не является надзорной деятельностью;

- в-третьих, протест при рассмотрении дел судами имеет другое название – кассационный или частный протест, протест в порядке надзора, а в случае обращения в арбитражные суды может носить наименование апелляционной или кассационной жалобы.

Учитывая двойное толкование термина «протест», необходимо признать, что полное соотнесение норм, содержащихся в ФЗ «О прокуратуре

Российской Федерации», с нормами статей 30.10 и 30.12 Кодекса логически невозможно.

Законодательство об административной ответственности использует иной критерий дифференциации протестов прокурора и разделяет их на протесты, приносимые на постановления по ДАП, не вступившие в законную силу и протесты на постановления, вступившие в законную силу. Статьи 30.10 и 30.12 Кодекса устанавливают единый порядок пересмотра решений по ДАП, вынесенных судебными и внесудебными органами, в том числе в части, касающейся сроков обжалования.

Таким образом, с одной стороны, специальные нормы об участии прокурора в рамках производства по пересмотру постановлений и решений по ДАП не учитывают наличие каких-либо различий в опротестовании актов судебных и внесудебных органов публичной власти. С другой стороны, статья 24.6 Кодекса устанавливает полномочия прокурора по надзору за рассмотрением ДАП внесудебными органами. Дефиниция данной нормы корреспондирует с логической структурой ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», выводящей опротестование судебных актов за пределы осуществления прокурорского надзора.

Представляется целесообразным признание надзорной природы протеста прокурора в рамках судебного административного производства ввиду отсутствия принципиальных отличий данного акта от протеста прокурора, приносимого в рамках осуществления надзора за исполнением законов. Иной подход умаляет само значение органов прокуратуры в производстве по ДАП и неоправданно ограничивает поднадзорные сферы.

Анализируя данный вопрос, представители доктрины указывают, что «статью 24.6 необходимо исключить из главы 24 раздела IV Кодекса. Прокурор в административном судопроизводстве не осуществляет надзор. Деятельность органов исполнительной ветви власти, наделенных полномочиями по рассмотрению ДАП, составляет предмет общего надзора. Для подтверждения иной роли прокурора в административном

судопроизводстве следовало бы также отказаться от использования термина «протест» в статьях 30.10, 30.11 Кодекса. А вместо этого термина, как и в ином процессуальном законодательстве, следовало бы использовать термин «представление». Тогда отпали бы все основания для утверждения о наличии прокурорского надзора в действующем законодательстве об административном судопроизводстве»¹⁹².

Е.Н. Сидоренко отмечает, что в современном законодательстве, регулирующем уголовно-процессуальные и гражданско-процессуальные отношения, функции прокурора в судебном процессе значительно изменены. К примеру, УПК РФ не использует термин «протест прокурора», при этом правом на обжалование прокурор наделен наравне с другими участниками процесса. Таким образом, в сфере уголовно-процессуального регулирования отсутствует прокурорский надзор за деятельностью суда. Тождественные нормы содержит гражданско-процессуальное законодательство¹⁹³.

Признание возможности осуществления прокурорского надзора при судебном разбирательстве ДАП не вступает в противоречие с тезисом о независимости судебной власти, так как прокурорский протест не является властно-распорядительным актом и не понуждает суд к бесспорной отмене принятого акта, и в связи с этим осуществление надзора за судебным производством по ДАП не означает наличия какого-либо вмешательства в деятельность судебной системы, а напротив, придает процессу дополнительную гарантированность всестороннего обеспечения законности рассмотрения дела.

С позиции доктрины прокурорского надзора протест представляет собой индивидуальный акт прокурорского реагирования, который выступает в качестве нормативно закрепленного правового средства реагирования

¹⁹² Прокурорский надзор: учебник/ под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцевой, Н.Х. Сафиуллина. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 216.

¹⁹³ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило (и др.); под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. С. 654.

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 использованию во всех отраслях прокурорского надзора¹⁹⁴.

По справедливому указанию В.Б. Ястребова, право опротестования противоречащих закону правовых актов является одним из основных полномочий по устранению нарушений закона, наиболее последовательно отражающих специфику прокурорского надзора¹⁹⁵.

В.Г. Бессарабов также отмечает, что протест прокурора является правовым актом, посредством которого предъявляется требование по поводу допущенного нарушения закона, выразившегося в издании соответствующим органом или должностным лицом незаконного правового акта, с целью восстановления нарушенного права¹⁹⁶.

Исходя из толкования статей 22, 23, 27, 28 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», В.Ф. Крюков резюмирует, что протест представляет собой официальный письменный правовой акт прокурорского реагирования, содержащий мотивированное требование прокурора или его заместителя, адресованное органу или должностному лицу, об отмене изданного ими противоречащего закону правового акта¹⁹⁷.

Таким образом, согласно догматическому и доктринальному подходу протест прокурора приносится в случае наличия правового акта, не соответствующего требованиям действующего законодательства.

По мнению Е. Алхутовой, постановление по ДАП бесспорно относится к правовым актам, выносимым конкретным должностным лицом по ДАП в

¹⁹⁴ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби ; Проспект, 2008. С. 206.

¹⁹⁵ См.: Прокурорский надзор: учебник/ под ред. А. Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 187.

¹⁹⁶ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. С. 208.

¹⁹⁷ См.: Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 187 – 188.

порядке, регламентированном законом, а не принимается или издается уполномоченным органом¹⁹⁸.

Следует отметить, что в науке административного права предлагается сужение круга правовых актов, подлежащих прокурорской проверке, за счет исключения индивидуальных правовых актов¹⁹⁹.

Однако существует и противоположное мнение. Так, А.В. Чурилов полагает, что нельзя полностью отвергать участие прокуроров в оценке актов индивидуального применения права, так как их опротестование имеет превентивное значение и представляет большой общественный интерес²⁰⁰.

Протесты на нормативный правовой акт и на индивидуальный правовой акт, приносимый в рамках производства по ДАП (как внесудебной, так и судебной процедуры), имеют принципиально различную правовую природу. Прежде всего, данный тезис находит подтверждение при возникновении последствий не достижения протестом конечной цели регулирующего воздействия.

Так, Ю.Е. Винокуров, анализируя протест как акт прокурорского реагирования, отмечает, что при наличии оснований для отклонения протеста соответствующим органом или должностным лицом или ввиду каких-либо причин у руководителя или органа будет отсутствовать возможность для рассмотрения данного протеста, если же имеются основания полагать, что протест будет не удовлетворен или отсутствует возможность переноса рассмотрения протеста в вышестоящий орган в случае рассмотрения дела в судебном заседании противоправные действия будут выявлены в более узкие сроки, следует формировать практику по обращению прокурора в суд о

¹⁹⁸ См.: Алхутова Е. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции в сфере экономики // Законность. 2013. № 4. С. 27.

¹⁹⁹ См.: Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития: лекция. М., 2002. С. 37 – 40.

²⁰⁰ См.: Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М., 2001. С. 57.

признании незаконного акта недействительным или недействующим²⁰¹. Предложенный вариант является достаточным и необходимым в случае принесения протеста на нормативные правовые акты. Постановления по ДАП не носят нормативного характера, и в связи с этим в их отношении не может быть применен порядок оспаривания нормативных актов, разъясненный в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48, пункт 9 которого устанавливает, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений²⁰².

При этом порядок оспаривания решений органов государственной власти и местного самоуправления, не носящих нормативный характер, в рамках главы 25 ГПК РФ также не является допустимым. В пункте 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 указывается, что в порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании решений, для которых главой 30 Кодекса установлен порядок их обжалования, в частности постановлений по ДАП²⁰³.

В связи с этим следует отметить, что опротестование нормативных правовых актов изначально является одной из стадий административно-

²⁰¹ См.: Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 161.

²⁰² О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 09.02.2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

²⁰³ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (в ред. от 09.02.2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

юстиционного процесса, и при отсутствии необходимого результата по итогам рассмотрения протеста, последующие действия прокурора по признанию недействительным акта публичного органа представляют административную юстицию в ее классическом понимании.

Следует отметить, что при опротестовании актов, принимаемых в рамках административного производства, юстиционный процесс не отвечает целям обеспечения эффективности правового регулирования, и в связи с этим процедура дальнейшего оспаривания остается в рамках административно-юрисдикционного процесса. Данное свойство предопределяет необходимость соотнесения процессуального законодательства с нормами Кодекса, что влечет возникновение расхождений в порядке регламентации процедуры опротестования прокурором постановлений в рамках производства по ДАП.

Так, статья 52 АПК РФ определяет исчерпывающий перечень случаев, когда прокурор вправе обратиться в арбитражный суд. При этом возможность принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление по ДАП и последующие решения, а также опротестование в порядке надзора постановления по ДАП, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов указанная норма не предусматривает. В доктрине было предложено иное толкование норм процессуального законодательства. Так, по мнению О.Л. Шубиной, прокурора следует рассматривать в качестве должностного лица, в компетенцию которого входит возбуждение ДАП. Порядок обращения прокурора регулируется статьей 202 АПК РФ, являющейся специальной по отношению к норме статьей 52 Кодекса, которая регламентирует порядок обращения прокурора в арбитражный суд по ДАП²⁰⁴.

В настоящее время тождественное толкование предлагается и правоприменительной практикой. Пунктом 1 постановления Пленума ВАС

²⁰⁴ Шубина О.Л. Участие прокурора в делах об административных правонарушениях // Арбитражная практика. 2008. № 2. С. 31.

РФ от 23 марта 2012 г. № 15 устанавливается, что полномочия прокурора на участие в ДАП определяются в соответствии с Кодексом, а не АПК РФ²⁰⁵.

Ранее отсутствовало единство в практике применения судами норм об участии прокурора в арбитражном судопроизводстве. Так, Президиум ВАС РФ указывал, что согласно части 1 статьи 207 АПК РФ дела об оспаривании решений государственных органов, иных органов, должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом принимать решения по ДАП, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным настоящим АПК РФ, с особенностями, установленными в главе 25 Кодекса. В соответствии с частью 1 статьи 30.10 Кодекса одна из таких особенностей – возможность оспаривания прокурором не вступивших в законную силу постановлений по ДАП в порядке и в сроки, установленные статьями 30.1 – 30.3 Кодекса. Согласно пункту 3 части 1 статьи 25.11 Кодекса прокурор в пределах своих полномочий вправе приносить протест на постановление по ДАП независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия. При таких обстоятельствах доводы о том, что действующим законодательством не предусмотрено право прокурора на обжалование постановлений административных органов в отношении юридических лиц, были признаны судом необоснованными²⁰⁶.

При разрешении аналогичного вопроса Федеральный арбитражный суд Поволжского округа удовлетворил иск прокурора о признании незаконным и отмене постановления налоговой службы о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности по статье 14.5 Кодекса, отклонив довод ответчика о том, что действующим законодательством не предусмотрено право прокурора на обжалование

²⁰⁵ О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе: постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 (ред. от 25.01.2013) // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5; 2013. № 3.

²⁰⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 20 июля 2004 г. № 2343/04 по делу № А79-4505/03-СК1-4264 // Вестник ВАС РФ. 2004. № 12.

постановлений административных органов в отношении индивидуальных предпринимателей, поскольку полномочия прокурора прямо указаны в части 1 статьи 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»²⁰⁷.

Также в арбитражной практике подлежал ограничению круг должностей работников прокуратуры, имеющих право на опротестование постановлений по ДАП. Так, Президиум ВАС в Постановлении от 08 мая 2007 г. указывал, что статья 52 АПК РФ определяет не только круг дел, по которым прокурор вправе участвовать в арбитражном процессе, но и устанавливает, что обращение в арбитражный суд субъекта РФ направляют прокурор субъекта РФ или его заместитель и приравненные к ним прокуроры или их заместители. При этом возможность обращения прокурора района (заместителя прокурора района) с заявлениями в арбитражный суд данной статьей не предусмотрена. В настоящее время полномочия прокурора на участие в арбитражном процессе расширены. В пункте 18 постановления Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 разъясняется, что прокурор участвует в деле на основании служебного удостоверения. При этом необходимо учитывать, что перечень лиц, понимаемых по термину «прокурор», указан в статье 54 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

В судебной практике возникали проблемные вопросы, связанные с определением возможности обжалования прокурором постановления о прекращении производства по ДАП, которые были разрешены в пользу признания данного права. Так, ФАС Восточно-Сибирского округа в постановлении от 12 октября 2010 г. указывал, что, учитывая, что часть 1 статьи 30.1 Кодекса допускает обжалование любого постановления по ДАП, а постановление о прекращении производства по ДАП по своим правовым последствиям аналогично определению об отказе в возбуждении

²⁰⁷ Постановление ФАС Поволжского округа от 17 мая 2010 по делу № А12-1574/2010. URL: <https://my.arbitr.ru/>.

административного дела, исходя из взаимосвязанного толкования приведенных норм Кодекса, в том числе связанных с прекращением производства по ДАП, подведомственны арбитражному суду, вследствие чего подлежат рассмотрению по существу²⁰⁸.

Помимо перечисленных, остродискуссионным являлся вопрос о форме обращения прокурора в арбитражный суд. Так С.З. Женетль отмечает, что «АПК РФ указывает, что оспаривание решения первой инстанции надлежит оформлять в виде жалобы. Конкретизации относительно акта прокурора АПК РФ не содержит, но об этом указывается в Кодексе, обозначая оформление прокурором своего несогласия с решением в виде протеста. При этом Кодекс не конкретизирует, в какой стадии судопроизводства прокурором оформляется такой акт. Несмотря на то, что имеются различные точки зрения на оформление процессуального документа прокурором, арбитражная практика пошла по пути написания прокурором жалобы на не вступившее в законную силу решение суда, как это регламентирует АПК РФ. Обусловлено это тем, что в арбитражном судопроизводстве приоритет отдается арбитражному процессуальному оформлению. ... Форма обращения в арбитражный суд изложена в статье 4 АПК: принесение прокурором жалобы (апелляционной, кассационной) и представления, а не протеста. Поэтому при оформлении процессуальных документов в арбитражный суд прокурору надо исходить из требований АПК»²⁰⁹.

По мнению А.В. Концевой, протестом необходимо именовать акт реагирования прокурора, принесенный на досудебной стадии производства по ДАП, акты прокурорского реагирования по обжалованию судебных

²⁰⁸ См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 октября 2010 г. № А33-5941/2010. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.). См. также: Постановление Президиума ВАС РФ от 14 октября 2008 г. № 7152/08 по делу № А72-6079/07-8/229 // Вестник ВАС РФ. № 1. 2009. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.); Постановление ФАС Поволжского округа от 05 марта 2009 г. № А12-18737/2008. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

²⁰⁹ Женетль С.З. Процессуальная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях: вопросы и ответы: учеб. пособие. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 63, 68.

постановлений в рамках административного судопроизводства должны именоваться представлениями²¹⁰.

Полагаем, что при разрешении вопроса о наименовании акта прокурорского реагирования в судебном производстве более целесообразно руководствоваться требованиями процессуального законодательства, устанавливающего унифицированные требования к формам процессуальных документов.

Дискуссионным остается вопрос о праве прокурора на опротестование вступивших в законную силу постановлений по ДАП, вынесенных административными органами. Следует согласиться с мнением О.Л. Шубиной, которая полагает, что полномочие прокурора невозможно реализовать, «поскольку оно не закреплено в действующем арбитражном процессуальном законодательстве. Кодекс также не предусматривает согласованный с АПК РФ порядок обращения прокурора в арбитражный суд первой инстанции с протестом на вступившее в законную силу решение административного органа. Единообразная арбитражная практика по данному вопросу, увы, не сложилась»²¹¹.

В практике правоприменения норм об участии прокурора при опротестовании постановления по ДАП в судах общей юрисдикции также существовали дискуссионные вопросы. Одним из них выступал вопрос о возможности восстановления срока на обжалование постановления по ДАП по ходатайству прокурора.

Так, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что в случае пропуска установленного частью 1 статьи 30.3 Кодекса срока обжалования постановления по ДАП он может быть восстановлен по ходатайству

²¹⁰ См.: Концева А.В. Некоторые аспекты осуществления прокурором судебной защиты прав и свобод человека в системе будущей административной юрисдикции // Правозащитный мониторинг соблюдения прав человека в субъектах Российской Федерации: специальный выпуск РАЮН. М.: Юрист, 2009. С. 36.

²¹¹ Шубина О.Л. Участие прокурора в делах об административных правонарушениях // Арбитражная практика. 2008. № 2. С. 34.

прокурора, принесшего протест (часть 2 статьи 30.3 Кодекса, часть 1 статьи 30.10 Кодекса), в порядке, предусмотренном статьями 30.2 - 30.8 Кодекса, с обязательным извещением указанных лиц. Об отклонении соответствующего ходатайства выносится определение (часть 3 статьи 30.3 Кодекса)²¹².

По мнению Е.Н Сидоренко, в силу данного разъяснения Верховный Суд РФ установил, что прокурор имеет идентичные права и обязанности наравне с лицами, управомоченными на обжалование постановления по делу об административном правонарушении при разрешении вопроса о необходимости срока на обжалование²¹³. При этом, с позиции В. Лыкова, именно в случаях, когда дело об административном правонарушении возбуждено прокурором либо когда он давал заключение по делу в порядке части 2 статьи 29.7 Кодекса, возможно принятие решения о восстановлении прокурору пропущенного срока при принесении им протеста в порядке части 1 статьи 30.10 Кодекса при наличии объективных оснований для восстановления срока²¹⁴.

Относительно взаимосвязи права на принесение протеста и факта участия его в рассмотрении дела Верховный Суд РФ указал: Генеральный прокурор РФ и его заместители, прокуроры субъектов РФ вправе обратиться с кассационным представлением, если дело было возбуждено по заявлению прокурора, поданному в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, либо прокурор вступил в процесс для дачи заключения по делу в случаях, когда это предусмотрено ГПК РФ и иными федеральными законами (статьи 34, 35, 45, часть 3 статьи 376, часть 3 статьи

²¹² См.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 с изм. и доп. на 19 декабря 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

²¹³ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило (и др.); под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. С. 643.

²¹⁴ См.: Лыков В. Восстановление срока прокурору при принесении им протеста // Законность. 2011. № 3. С. 11.

377 ГПК РФ). При этом право на обращение с кассационным представлением не зависит от фактического участия прокурора в заседании судов первой и (или) апелляционной инстанций.

Кассационное представление может быть принесено указанными лицами также в том случае, если прокурор не был привлечен судами первой и апелляционной инстанций к участию в деле, в котором его участие является обязательным в силу федерального закона (часть 3 статьи 45 ГПК РФ)²¹⁵.

В отношении порядка принесения протеста Генерального прокурора РФ в Методических рекомендациях разъясняется, что прокурор может по своему усмотрению принести протест в орган административной юрисдикции либо непосредственно оспорить незаконное решение в суд. При этом акцентируется внимание на целесообразности использования процедуры прямого обращения в орган (суд, должностному лицу), правомочный рассмотреть протест, так как 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, который не вправе его рассмотреть по существу и принять основанное на законе решение. Пункт 1 статьи 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» также корреспондирует данной позиции, предоставляя право прокурору или его заместителю приносить протест на незаконный правовой акт в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу²¹⁶. Аналогичного мнения придерживается К.Ю. Винокуров, который указывает,

²¹⁵ См.: О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 29 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

²¹⁶ См.: О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях: письмо Генпрокурора РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

что прямое обращение в орган, правомочный рассматривать протест, является более эффективным и целесообразным²¹⁷.

В Методических рекомендациях Генеральной прокуратуры РФ также содержится перечень оснований, при которых прокурор вправе приносить протест на постановление по ДАП²¹⁸.

Основания для принесения протеста также детально проработаны и сформулированы в доктрине административного права. К ним относятся:

- нарушение требований о необходимости единоличного рассмотрения жалобы или протеста;

- при рассмотрении жалобы (протеста) при отсутствии лиц, вызванных для участия в рассмотрении жалобы, в случае, если их явка существенно повлияет на принятие решения;

- участие в рассмотрении жалобы (протеста) лиц, не наделенных соответствующими полномочиями;

- проведение проверки дела не в полном объеме;

- отказ в обжаловании при необходимости вынесения законного и обоснованного решения;

- принятие решения об отмене постановления и о прекращении производства по делу при отсутствии обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9 и 24.5 Кодекса, а также при наличии необоснованного вывода о недоказанности обстоятельств, положенных в основу обжалуемого постановления;

- вынесение решения об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение в отсутствие доказательств существенного нарушения

²¹⁷ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. С. 133.

²¹⁸ О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях: письмо Генпрокурора РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

процессуальных требований Кодекса, влияющих на всестороннее, полное и объективное рассмотрение дела, а также в случаях невозможности применения закона об административной ответственности, устанавливающей назначение более строгого административного наказания;

– отсутствие мер по отмене постановления и направлению дела на новое рассмотрение по подведомственности в случае вынесения постановления некомпетентным должностным лицом;

– не включение в решение сведений, установленных частью 1 статьи 29.10 Кодекса;

– рассмотрение жалобы (протеста) по существу при наличии необходимости передачи дела органу или должностному лицу, уполномоченному на его рассмотрение²¹⁹.

В качестве недостатка действующего законодательства С.Л. Басов отмечает, что в Кодексе не названы основания для пересмотра в порядке надзора постановления по ДАП, решений по результатам рассмотрений протестов, при этом в соответствии с позицией, выраженной Конституционным Судом РФ, Конституция РФ предусматривает необходимость законодательной регламентации четких и точных оснований для пересмотра судебных решений, вступивших в законную силу. В связи с этим, ученый указывает, что прокурор вправе опротестовывать в порядке надзора судебное решение в случае, если данный акт существенно нарушает права граждан, организаций в результате неправильного применения судом материальных или процессуальных правовых норм. Существенными следует признать нарушения, имеющие фундаментальный, принципиальный характер. По всей видимости, к данным правонарушениям следует отнести нарушения,

²¹⁹ См.: Басов С.Л. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в порядке надзора по протесту прокурора // КриминалистЪ. 2010. № 1. С. 95 ; Кривоносов А.Н. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 17; Участие прокурора в суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях: науч.-метод. рекомендации /Академия Генеральной прокуратуры Рос. Федерации; науч. – иссл. ин-т. М., 2008. С. 77 – 78.

которые могли повлиять на исход дела: неприменение закона, подлежащего применению; применение закона, не подлежащего применению; неправильное истолкование закона; рассмотрение дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле, при не извещении их о времени и месте судебного заседания надлежащим образом; нарушение правил о языке при рассмотрении дела; не подписание решения судьей²²⁰.

На основании проведенного анализа следует сделать следующий вывод: опротестование нормативных правовых актов представляет собой одну из стадий административно-юстиционного процесса. При отсутствии необходимого результата по итогам рассмотрения протеста последующие действия прокурора по признанию акта публичного органа недействительным осуществляются в рамках административно-юстиционного процесса.

Опротестование актов, принимаемых в рамках производства по ДАП, осуществляется в рамках административно-юрисдикционного процесса, что влечет необходимость соотнесения процессуального законодательства с нормами Кодекса, предотвращающими возникновение коллизий в порядке регламентации процедуры опротестования прокурором постановлений по ДАП.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрен широкий перечень актов прокурорского реагирования, к которым относится и протест. Согласно положениям статей 23 и 28 указанного закона прокурор приносит протест на противоречащий закону или нарушающий права граждан правовой акт. Рассматривая вопрос о видах протестов, приносимых прокурором, А.П. Стуканов выделяет протесты, приносимые на нормативные правовые акты, и протесты, приносимые на постановления по ДАП²²¹.

²²⁰ Басов С.Л. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в порядке надзора по протесту прокурора. С. 94.

²²¹ Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб.; Юрид. Центр Пресс, 2000. С.145.

Несмотря на то, что, законом предусмотрено право прокурора опротестовывать нормативные правовые акты и постановления по ДАП, вышеуказанная дифференциация является не совсем верной. Логичным представляется разделение протестов, приносимых на нормативные правовые акты и акты, не носящие нормативный характер, к которым относятся и постановления по ДАП, выносимые исключительно в отношении конкретного лица.

Однако протест прокурора, приносимый на постановление по ДАП, имеет ряд особенностей, существенно выделяющих его на фоне иных протестов, приносимых прокурором, как на нормативные правовые акты, так и на акты, носящие ненормативный характер:

во-первых, возможность принесения протеста на постановление по ДАП законодательно ограничена определенным сроком, т.е. моментом вступления постановления в законную силу;

во-вторых, Кодекс предусматривает различный порядок опротестования вступивших и не вступивших в силу постановлений по ДАП²²²;

в-третьих, установление Кодексом исчерпывающего перечня конкретных должностных лиц органов прокуратуры (прокурор субъекта РФ, его заместитель, приравненные к ним и вышестоящие прокуроры), наделенных правом принесения протеста на постановления по ДАП, вступивших в законную силу;

в-четвертых, принесение протеста прокурора на постановления по ДАП, не вступивших в законную силу, исключает возможность принудительного исполнения правового акта до его рассмотрения²²³;

²²² А.О.Колотило, анализируя российское и украинское законодательства об административных правонарушениях, указывает, что в Российской Федерации, в отличие от Украины, определены различные порядки инициирования прокурором пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях в зависимости от того, вступили они в законную силу или нет (см.: Колотило А.О. Статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в России и Украине // Законность. 2013. № 12. С. 61.

²²³ Аналогичной позиции придерживается В.И. Ломакин, отмечающий, что принесение прокурором протеста на постановление по делу об административном правонарушении

в-пятых, срок рассмотрения протеста прокурора по ДАП зависит от состава административного правонарушения, лица, в адрес которого принесен протест, и вида назначенного наказания и составляет от 1 суток до 2 месяцев (статья 30.5 Кодекса). При этом прокурор не вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста;

в-шестых, принесение прокурором протеста по ДАП не во всех случаях представляет собой результат надзорной деятельности, поскольку опротестование постановления по ДАП, вынесенных судьями, не относится к надзору за исполнением законов и соблюдением прав граждан.

Протест прокурора, приносимый на постановления по ДАП, по своей правовой природе идентичен жалобам, которые, согласно Кодексу, вправе подавать иные участники производства по ДАП (лицо, в отношении которого ведется производство по ДАП, потерпевший, их представители, адвокат, лицо, составившее протокол). Вместе с тем указанные лица наделены правом обжаловать лишь решения, их касающиеся. Возможность принесения прокурором протеста на постановления по ДАП не ограничивается ни его участием в деле, ни конкретными составами административных правонарушений, а также не зависит от должностного лица, принявшего решение по ДАП. В связи с этим прокурор вправе приносить протест на любое решение по ДАП.

Прокуратурой Воронежской области в 2012 г. принесено 4708 протестов, внесено 5299 представлений, направлено в суд 7422 заявления, по постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено 4184 лица²²⁴. Анализ приведенных данных свидетельствует о том, что такой акт прокурорского реагирования как протест является менее

приостанавливает его исполнение (см.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях. С. 48.

²²⁴ Статистический отчет прокуратуры Воронежской области за 2013 г. //Архив прокуратуры Воронежской области. 2013.

распространенным, чем предъявляемые в суды заявления либо внесение представлений об устранении нарушений требований закона.

Указанные обстоятельства обуславливаются тем, что предъявления заявлений в суд представляются единственной эффективной мерой реагирования в случае несогласия органа, подлежащего проверке, с позицией прокурора.

Неоспоримым преимуществом представления является возможность постановки вопроса о привлечении лиц, допустивших нарушение закона, к дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем на фоне уменьшения количества лиц, привлеченных к административной ответственности по инициативе прокурора, а также заявлений, предъявленных им в суд, наблюдается тенденция к увеличению количества протестов, принесенных им на правовые акты. Так, в 2013 г. прокуратурой Воронежской области направлено в суды 6978 заявлений, по постановлениям прокурора привлечено к административной ответственности 4146 лиц. Однако также отмечается рост количества внесенных представлений (в 2013 г. – 5604). В то же время необходимо обратить внимание на улучшение качества приносимых прокурором протестов. В частности, из общего количества принесенных протестов прокурором в 2012 г. 5 оставлено без удовлетворения, в 2013 г. подобных фактов не зарегистрировано.

При этом следует отметить снижение количества протестов, принесенных на постановления по ДАП. Так, в 2012 г. прокурорами опротестовано 886 таких постановлений, в то время как в 2013 г. их количество снизилось до 881²²⁵.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости активизации деятельности прокурора по опротестованию постановлений по ДАП. Сложившаяся ситуация стала возможной в результате несвоевременного реагирования прокурора на нарушения, допущенные при рассмотрении ДАП,

²²⁵ Статистический отчет прокуратуры Воронежской области за 2013 г. //Архив прокуратуры Воронежской области. 2013.

что подтверждается увеличением количества протестов, принесенных прокурором на вступившие в законную силу постановления по ДАП (с 4 в 2012 г. до 6 в 2013 г.)

Аналогичная тенденция прослеживается и на федеральном уровне. Так, в 2012 г. органами прокуратуры РФ принесено 107 643 протеста на не вступившие в силу постановления по ДАП, при опротестовании 669 постановлений по ДАП, вступивших в законную силу. В 2013 г. опротестовано не вступивших в законную силу 93 915 постановлений по ДАП, при этом количество протестов, принесенных на вступившие в законную силу постановления по ДАП, увеличилось почти вдвое до 1103²²⁶.

Однако помимо субъективных факторов, препятствующих своевременному опротестованию постановлений по ДАП, необходимо отметить и пробелы действующего законодательства, снижающие возможность применения соответствующего акта прокурорского реагирования. По справедливому замечанию В.В. Денисенко и Е.В. Денисенко, спорные положения Кодекса создают существенные сложности для правоприменителя²²⁷, который, по обоснованному мнению А.С. Дугенца, должен быть «вооружен» надежным и стабильным законом²²⁸.

Кодекс ограничивает право прокурора на принесение протеста на постановления по ДАП десятидневным сроком, который исчисляется с момента получения копии соответствующего постановления. Вместе с тем законодатель не закрепил обязанность должностного лица, органа либо судьи, рассмотревших ДАП, направлять копию постановления прокурору, а соответственно копия постановления по ДАП может быть получена органами прокуратуры спустя продолжительный промежуток времени после

²²⁶ Статистический отчет прокуратуры Воронежской области за 2013 г. //Архив прокуратуры Воронежской области. 2013.

²²⁷ См.: Денисенко В.В., Денисенко Е.В. «Спорная подсудность» дел об административных правонарушениях //Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 17.

²²⁸ Дугенец А.С. Подготовлен и опубликован проект российского Административно-процессуального кодекса //Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 32.

рассмотрения ДАП. При этом отсутствие сведений об обжаловании постановления по ДАП в течение десяти дней с момента получения копий постановления лицами, наделенными соответствующим правом, влечет за собой вступление постановления в законную силу. Выявление прокурором нарушений при вынесении постановления по ДАП по истечении указанного срока делает невозможным принесение им протеста в порядке статьи 30.10 Кодекса.

Основным недостатком законодательной модели обжалования постановлений по ДАП, создающим неопределенность в вопросе о сроках принесения протеста прокурором в частности и вступления постановления по ДАП в законную силу в целом, является норма, закрепленная в части 1 статьи 30.3 Кодекса, согласно которой постановление по ДАП может быть обжаловано в течение десяти дней с момента получения его копии.

Подобное требование закона представляется необоснованным по следующим причинам:

во-первых, исчисление срока обжалования постановления по ДАП напрямую зависит от лиц, не являющихся участниками производства по ДАП – сотрудников организаций, осуществляющих доставку корреспонденции;

во-вторых, срок обжалования постановления по ДАП исчисляется для каждого лица, наделенного соответствующим правом, как правило, с разной даты, что существенно осложняет момент определения вступления в силу соответствующего правового акта;

в-третьих, как уже отмечалось ранее, отсутствует четкая регламентация в вопросе о сроках принесения протеста прокурором.

Кроме того, наделив прокурора правом принесения протеста на постановления по ДАП, законодатель не предусмотрел возможность обжалования данного постановления прокурору. При этом в силу требований ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» прокурор, получив заявление лица о несогласии с постановлением по ДАП, не вправе направить его по

подведомственности другому должностному лицу либо в суд, а обязан рассмотреть доводы заявителя и принять соответствующее решение.

Часть 2 статьи 30.3 Кодекса предусматривает возможность восстановления пропущенного срока обжалования постановления по ДАП лицом, уполномоченным рассматривать протест или жалобу. При этом в законе отсутствуют критерии оценки обоснованности пропуска данного срока. Решение указанного вопроса полностью зависит от субъективного усмотрения конкретного должностного лица.

При таких обстоятельствах пропуск срока обжалования постановления по ДАП ввиду обращения в органы прокуратуры не является безусловным основанием для его восстановления.

Заслуживает особого внимания конструкция нормы, закрепленной в части 2 статьи 21.11 Кодекса и регулирующей порядок направления копий постановлений по ДАП. В силу ее положений копия постановления по ДАП в обязательном порядке направляется только лицу, в отношении которого оно вынесено, либо его представителю. Потерпевшему копия данного правового акта направляется лишь при наличии просьбы последнего. Учитывая идентичный правовой статус указанных лиц, анализируемая позиция законодателя представляется спорной.

Кроме того, Кодекс предусматривает обязанность направления копии постановления по ДАП должностному лицу, составившему протокол, но лишь в случае рассмотрения дела судом. Представляется, что законодатель в данном случае не учел возможность составления протокола об административном правонарушении и рассмотрения ДАП должностными лицами различных компетентных органов. Отсутствие обязанности направления копии постановления по ДАП лицу, составившему протокол, влечет нарушение права последнего на обжалование соответствующего решения.

Рассматривая вопрос о необходимости законодательного закрепления обязанности о направлении копии постановления по ДАП прокурору, необходимо исходить из следующего:

1. В силу положений ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодекса прокурор осуществляет надзор за рассмотрением ДАП несудебными органами и наделен правом опротестования постановлений по ДАП независимо от участия в деле, что влечет за собой необходимость получения копий постановлений.

2. Прокурор, участвуя в рассмотрении ДАП, обладает аналогичными потерпевшему и лицу, в отношении которого ведется производство, правами. Поэтому отсутствие возможности получения прокурором копии постановления по ДАП представляется необоснованным.

3. В соответствии с Кодексом прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства по ДАП, которое по своему характеру и правовым последствиям идентично протоколу об административном правонарушении. При этом часть 2 статьи 29.11 Кодекса, предусматривая возможность направления копии постановления по ДАП лицу, составившему протокол, необоснованно проигнорировало права прокурора. Следует согласиться с позицией А.Ю. Якимова, считающего, что нормы Кодекса, определяющие, каким образом обеспечивается реализация полномочий опротестовывать принятые по ДАП решения, имеют ряд недостатков, негативно влияющих на качество правоприменительной деятельности²²⁹.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости применения концептуального подхода при изменении процедуры обжалования постановления по ДАП, предусмотренной Кодексом, в связи с чем является целесообразным:

– установление срока обжалования постановления по ДАП с момента его провозглашения, а не с момента получения его копии. Вместе с тем частично необходимо сохранить существующий порядок исчисления срока обжалования постановления по ДАП в части, касающейся решений,

²²⁹ См.: Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. № 12. С.11.

принимаемых на основании материалов, полученных средствами фото и видеофиксации, работающими в автоматическом режиме, поскольку в данном случае лицо, привлеченное к административной ответственности, не извещается о времени и месте рассмотрения ДАП;

– закрепление возможности обжалования прокурору постановлений по ДАП. Учитывая, что в силу положений ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодекса рассмотрение ДАП судом не входит в предмет прокурорского надзора, такой механизм обжалования должен быть установлен исключительно для постановлений по ДАП, вынесенных несудебными органами;

– определение критериев для обоснованности пропуска срока обжалования постановлений по ДАП. В связи с тем, что предлагаемая концепция предусматривает установление срока обжалования постановления по ДАП с момента его провозглашения, следует отнести к числу уважительных причин пропуска срока обжалования постановления по ДАП нарушение органом, должностным лицом, судьей, рассмотревшими ДАП, положений части 2 статьи 29.11 в части, касающейся обязанности направления копии постановления по ДАП заинтересованным лицам в трехдневных срок.

Также следует изменить порядок направления копий постановлений по ДАП. В обязательном порядке по всем ДАП копии постановлений должны направляться лицу, в отношении которого ведется производство по ДАП, и потерпевшему. Лицу, составившему протокол об административном правонарушении, копия постановления суда должна направляться во всех случаях, кроме рассмотрения дела тем органом, от имени которого был составлен протокол.

Прокурор должен получать копию постановления по ДАП в обязательном порядке в следующих случаях:

- при участии прокурора при рассмотрении ДАП;
- при вынесении постановления по ДАП, возбужденному прокурором;
- при рассмотрении ДАП в отношении несовершеннолетних;

– при наличии запроса прокурора.

Таким образом, предлагается внесение следующих изменений в Кодекс:

– части 1 и 2 статьи 30.3 Кодекса изложить в следующей редакции:

«1. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня его провозглашения. В случае вынесения постановления по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса, жалоба может быть подана в тот же срок с момента получения копии постановления.

2. В случае пропуска срока, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, указанный срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу. Срок, пропущенный по причине несвоевременного направления копии постановления по делу об административном правонарушении, подлежит обязательному восстановлению»;

– статью 30.1 Кодекса дополнить пунктом 1.2 следующего содержания: «постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом или коллегиальным органом, может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1 – 25.5.1 настоящего Кодекса, прокурору»;

– статью 30.2 Кодекса дополнить пунктом 7 следующего содержания: «В случае обжалования постановления по делу об административном правонарушении прокурору жалоба направляется непосредственно в органы прокуратуры. О поступлении жалобы прокурор незамедлительно информирует орган, должностное лицо, вынесшее постановление»;

– часть 2 статьи 29.11 Кодекса изложить в следующей редакции:

«Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему либо высылается

указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Копия постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления, за исключением случаев вынесения постановления по делу об административном правонарушении органом, от имени которого составлен протокол.

Копия постановления по делу об административном правонарушении направляется прокурору в случаях участия прокурора в рассмотрении дела, вынесении постановления по делу, возбужденному прокурором, при рассмотрении дела в отношении несовершеннолетних, при наличии запроса прокурора»;

– дополнить Кодекс статьей 36.1 «Рассмотрение жалобы на постановление по делу об административном правонарушении прокурором»:

«1. Прокурор рассматривает жалобу на постановление по делу об административном правонарушении в течение десяти суток с момента поступления жалобы.

2. По результатам рассмотрения прокурор принимает одно из следующих решений:

- об отказе в удовлетворении жалобы;
- об удовлетворении жалобы и принесении протеста на постановление по делу об административном правонарушении.

3. О принятом решении уведомляется лицо, подавшее жалобу».

При этом опротестование административных правовых актов представляет собой одну из стадий административно-юстиционного процесса. При отсутствии необходимого результата по итогам рассмотрения протеста последующие действия прокурора по признанию недействительным акта публичного органа осуществляются в рамках административно-юстиционного процесса.

Опротестование актов, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях, производится в рамках административно-юрисдикционного процесса, что влечет необходимость соотнесения процессуального законодательства с нормами Кодекса, предопределяющую возникновение коллизий в порядке регламентации процедуры опротестования прокурором постановлений по ДАП.

Глава 3. Реализация прокурором функции административного преследования

§ 1. Административное преследование как функция прокуратуры в рамках производства по делам об административных правонарушениях

В настоящее время в науке административного права отсутствует единый подход к пониманию деятельности прокурора в административно-процессуальной сфере.

Например, А.Ю. Гулягин указывает, что «принимая во внимание универсальное правозащитное предназначение прокуратуры, реализуемое посредством выполняемых ею функций, можно полагать, что оно проявляется в следующих основных видах административно-процессуальной деятельности:

- правотворческая деятельность ...;
- организационно-процедурная деятельность по исполнению надзорных функций и достижению правозащитных целей, восстановлению нарушенной законности;
- юрисдикционная деятельность (Кодекс, статья 25.11: «Прокурор вправе возбуждать производство по ДАП, участвовать в рассмотрении ДАП и приносить протест на постановление по ДАП»)»²³⁰.

Усиление правозащитной функции прокуратуры в сфере юрисдикционной деятельности акцентировано посредством внесения в 2011 г. изменений в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которыми перечень основных функций органов прокуратуры был дополнен отдельным указанием на право прокурора на возбуждение административных дел и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом и другими

²³⁰ Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / Под ред. В.П. Рябцева. М.: Юрист, 2012. С. 67.

федеральными законами²³¹. Данная новелла свидетельствует о детализации компетенции прокурора в производстве по ДАП, что предполагает дальнейшую разработку полномочий прокурора в рассматриваемой сфере.

Так, представителями доктрины административного права предлагается расширить перечень отраслей прокурорского надзора и выделить надзор за органами административной юрисдикции в качестве самостоятельной отрасли. Как подчеркивает А.Ю. Гулягин, «надзор за законностью в деятельности контролирующих органов, составляющий постоянный предмет прокуратуры, оказывает позитивное влияние на укрепление законности в деятельности государственного аппарата, повышение роли системы государственного контроля в решении экономических и социальных задач. ... В связи с этим следует признать надзор за исполнением законов органами государственного контроля самостоятельной надзорной функцией (отраслью) со всеми присущими ей специфическими атрибутами самостоятельной функциональной деятельности: цель, задачи, сфера, процедуры, полномочия, правовые последствия и т.д.»²³².

Эту идею поддерживает и К.Ю. Винокуров, считая, что с учетом совокупности основных признаков, характерных для отрасли прокурорского надзора, есть основания полагать, что имеется необходимость в законодательном закреплении отдельной отрасли надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции и включения в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» главы «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции»²³³. При этом, по его мнению, к специальным задачам прокурорского надзора следует отнести проверку в органах

²³¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ с изм. и доп. на 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6730 ; 2013. № 26. Ст. 3207.

²³² Гулягин А.Ю. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций органов прокуратуры // Административное право и административный процесс. 2012. № 6. С. 10.

²³³ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 60.

административной юрисдикции следующих аспектов их деятельности:

- законности привлечения к административной ответственности юридических, должностных и физических лиц;
- законности применения мер обеспечения административного производства;
- своевременности и полноты принятия мер по привлечению к административной ответственности физических, должностных и юридических лиц;
- законности вынесения решений при рассмотрении ДАП, а также решений, принимаемых в порядке их пересмотра;
- своевременности обращения к исполнению вынесенных постановлений по ДАП, в том числе постановки вопроса перед компетентными органами о принудительном исполнении вынесенных по делу постановлений;
- исполнения норм административного законодательства о внесении в соответствующие организации или должностным лицам представлений об устранении причин, способствовавших совершению правонарушения, и надлежащего контроля за безусловным и точным исполнением таких представлений;
- принятия при необходимости исчерпывающих мер прокурорского реагирования, направленных на: пересмотр незаконных решений; недопущение впредь подобных нарушений закона²³⁴.

В свою очередь, И.С. Викторов, ссылаясь на статьи 1, 21 и 26 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», сформулировал предмет названной деятельности прокуроров как «соблюдение Конституции РФ, исполнение требований Кодекса, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с Кодексом законов субъектов РФ всеми государственными

²³⁴ См.: Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности: научно-практическое пособие. М.: Экзамен, 2006. С.53-54.

органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать ДАП»²³⁵.

Иной точки зрения придерживается А.П. Стуканов, который полагает, что «надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции РФ является одним из приоритетных и самостоятельных направлений в деятельности органов прокуратуры»²³⁶. При этом ученый предлагает относить надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции к одному из самостоятельных направлений надзора за исполнением законов²³⁷, включающему надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка возбуждения ДАП, административного расследования и рассмотрения дел данной категории, а также законностью и обоснованностью состоявшихся постановлений²³⁸.

Трудно согласиться с указанными позициями ввиду того, что деятельность прокуратуры в сфере административно-юрисдикционного процесса нецелесообразно рассматривать в качестве однородного блока правоотношений, обладающего единой правовой природой. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, установленный статьей 24.6 Кодекса, в которой указано, что Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по ДАП, за исключением рассматриваемых судами дел, согласно логическому толкованию следует относить к надзору за исполнением законов в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц. Однако

²³⁵ Викторов И.С. Надзор за соблюдением законов об ответственности за административные правонарушения: настольная книга прокурора. М.: Щит-М, 2002. С.608.

²³⁶ Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

²³⁷ См.: Рохлин В., Стуканов А. Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях // Законность. 2003. № 8. С. 12.

²³⁸ См.: Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб.; Юрид. Центр Пресс, 2000. С.45.

деятельность прокурора по возбуждению ДАП и проведению административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом (статьями 25.11, 28.4) и другими федеральными законами, необходимо рассматривать в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, которая реализуется независимо от осуществления надзора за деятельностью органов административной юрисдикции и по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством может именоваться административным преследованием.

Так, анализируя соотношение функции надзора с функцией уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса, В.А. Ефанова указывает, что прокурорский надзор и уголовное преследование представляют две отличные взаимосвязанные функции, при этом, «изначально прокурор осуществляет функцию надзора за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия и лишь на заключительном этапе расследования - при утверждении обвинительного заключения (акта) функция надзора порождает для прокурора функцию уголовного преследования, которая реализуется им в судебных стадиях в форме поддержания государственного обвинения»²³⁹.

В отличие от административно-деликтного законодательства институт преследования в уголовно-процессуальном праве имеет длительную историю существования.

В частности, О.Я. Баев отмечает, что сущность современного института уголовного преследования прежде всего основывается на принципе состязательности уголовного судопроизводства, и в связи с этим уголовное преследование – это «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения и целенаправленная каждым ее субъектом в пределах своей компетенции на обнаружение преступления, выявление, законное и обоснованное изобличение подозреваемого, обвиняемого в его

²³⁹ Ефанова В.А. Надзор или уголовное преследование? // Российский следователь. 2011. № 19. С. 29.

совершении»²⁴⁰. Р.С. Белкин также указывает на то, что целью уголовного преследования и уголовного судопроизводства выступает установление истины по делу, которое возможно исключительно в том случае, если стороны «соостязаются в установлении истины на равных»²⁴¹.

В соответствии со статьей 21 УПК РФ²⁴², уголовное преследование – процессуальная деятельность осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Эту деятельность осуществляют участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения – прокурор, следователь, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания, дознаватель, частный обвинитель, его представитель, потерпевший, его законный представитель и представитель, гражданский истец и его представитель²⁴³.

Под термином «изобличать» в толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой понимается обнаружить в ком-нибудь что-нибудь предосудительное, уличить в чем-нибудь; обнаруживать, показывать, выявлять²⁴⁴. Вместе с тем О.В.Воронин подчеркивает, что «содержанием прокурорского уголовного преследования охватывается деятельность, не только связанная с изобличением лица в совершении конкретного преступления, но и направленная на обеспечение применения уголовно-

²⁴⁰ См.: Баев О.Я. Избранные работы: в 2 т. Воронеж: Изд-во Воронежск. Гос. ун-та. 2011. Том 1, С. 424; Баев О.Я. Правовые и тактические основы усмотрения в уголовном преследовании: учеб. пособие. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 20.

²⁴¹ См.: Белкин Р.С. Избранные труды. М.: Норма, 2008. С. 740.

²⁴² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ с изм. И доп. на 21 июля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4278. Далее – УПК РФ.

²⁴³ См.: Уголовное процессуальное право: учебник для магистров / Под общ. ред. В.М. Лебедева. М.: Юрайт, 2012. Серия: Магистр. С. 129.

²⁴⁴ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений /Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-изд., дополненное. М.: «А ТЕМП», 2004. С. 242.

правовых норм в ходе прокурорской деятельности в различных стадиях и производствах уголовного процесса»²⁴⁵.

Таким образом, можно выделить следующие признаки уголовного преследования:

- процессуальная деятельность;
- осуществляется участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения;
- данная деятельность имеет своей целью изобличение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Административное преследование, безусловно, имеет общую правовую природу с уголовным преследованием. Административное, как и уголовное преследование, представляет собой процессуальную деятельность, направленную на изобличение лица, виновного в совершении правонарушения.

Однако следует отметить ряд специфических особенностей, присущих исключительно административному преследованию.

Административное преследование осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административных правонарушениях и прокурором. Несмотря на наличие в некоторых ДАП потерпевшего, отнесение его к числу лиц, уполномоченных на производство административного преследования, представляется нецелесообразным. Так, М.А.Ворончихин подчеркивает, что преследование осуществляется путем возбуждения дела, задержания совершившего его лица, применение к нему мер принуждения и другими процессуальными действиями²⁴⁶. Анализ прав потерпевшего в рамках производства по ДАП свидетельствует об отсутствии у него полномочий по реализации процессуальных действий, направленных

²⁴⁵ См.: Воронин О.В. С. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса //Вестник Тюменского государственного университета. Право. 2013. № 1 (7). С. 24.

²⁴⁶ Ворончихин М. А. Субъекты уголовного преследования (понятие, виды, правовая культура): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2002. С. 8-9.

на изобличение лица, совершившего правонарушение. Кроме того, в большинстве ДАП потерпевшие, как правило, отсутствуют. В тех случаях, когда ДАП рассматривается с участием потерпевшего, его позиция, зачастую, носит пассивный характер: лица, обладающие данным процессуальным статусом крайне редко непосредственно принимают участие при рассмотрении ДАП, не реализуя предоставленные им действующим законодательством процессуальные права.

Более четкая регламентация вопросов, связанных с уголовным преследованием, обусловила закрепление в современном уголовном законодательстве последствий осуществления данной процессуальной деятельности. К числу которых относятся: осуждение лица за совершение преступления либо освобождение его от ответственности по реабилитирующим (не реабилитирующим) основаниям. При необоснованном уголовном преследовании возможно возникновение права на реабилитацию. В то время как правовых последствий административного преследования законодатель не устанавливает.

Отмечая роль прокурора в административном и уголовном преследовании, необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства.

Несмотря на то, что в настоящее время в науке уголовного процесса вопрос об осуществлении прокурором уголовного преследования является дискуссионным²⁴⁷, полагаем, что в рамках уголовного судопроизводства

²⁴⁷ Так, например, В. Стрельников считает целесообразным заменить термин «уголовное преследование» применительно к прокурору на «применение необходимых мер привлечение виновных лиц к уголовной ответственности» и по его мнению прокурор не является субъектом уголовного преследования. (Стрельников В.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Право и безопасность 2012. № 1(41). С. 69. Тожественной позиции придерживается К.И. Амирбеков (Амирбеков К.И. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного процесса // Законность. 2012. № 6. С. 23). Полемизируя с указанными учеными, В.В. Горюнов, К.А. Макаров подчеркивают, что в свете внесенных в УПК РФ изменений прокурор действительно перестал являться руководителем уголовного преследования, но остался центральной фигурой досудебной стадии уголовного судопроизводства, сохранив отдельные полномочия, позволяющие ему участвовать в осуществлении уголовного

прокурор, представляя сторону обвинения, фактически приступает к функции уголовного преследования лишь на стадии рассмотрения дела судом по существу. До этого момента действия прокурора, которые, как правило, сводятся к отмене незаконных процессуальных решений органа дознания, дознавателя или следователя носят скорее правозащитный характер. Напротив, при производстве по ДАП действия прокурора, связанные с административным преследованием, выражаются в возбуждении дела, а также в случае проведения административного расследования и иных процессуальных действий, заканчивающихся направлением дела для рассмотрения по существу.

Особого внимание заслуживает то обстоятельство, что задачи, поставленные перед прокурором при его участии в рассмотрении ДАП идентичны тем, которые разрешаются им при обеспечении участия в рассмотрении гражданских дел судом. По справедливому замечанию Н.М. Коршунова прокурор как представитель государства является гарантом соблюдения Конституции РФ, провозглашенных прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка, что обуславливает особый статус прокурора в гражданском судопроизводстве, выражающийся в следующем:

- объективности и законности – прокурор должен сохранять беспристрастность по отношению к лицам, участвующим в деле, и основывать свою позицию исключительно на нормах материального и процессуального права;

- полноте и обоснованности – прокурору надлежит определенно и исчерпывающе высказаться по всем обстоятельствам дела, при этом доводы прокурора должны быть аргументированы²⁴⁸.

преследования и до направления уголовного дела в суд» (Горюнов В., Макаров К. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. 2014. № 4. С. 6.

²⁴⁸ См. : Коршунов Н.М. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. Н.М. Коршунова. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. С. 3.

Вышеизложенное в полной мере применимо при определении статуса прокурора как «выразителя публичных интересов» при рассмотрении ДАП по существу²⁴⁹. Не представляя ни одну из сторон производства по ДАП, прокурор обязан обеспечить законность при его рассмотрении, принять все меры, направленные на защиту прав как лица в отношении которого ведется по ДАП, так и других участников производства. При этом мнение прокурора об отсутствии в действиях лица, в отношении которого ведется производство по ДАП, состава административного правонарушения не носит обязательный характер для должностного лица, органа, суда, рассматривающих ДАП по существу, не зависимо от того возбуждено данное ДАП на основании протокола об административном правонарушении, составленного должностным лицом органа административной юрисдикции, либо постановления прокурора.

Таким образом, прокурор осуществляет административное преследование исключительно до направления ДАП на рассмотрение по существу, в то время как функция уголовного преследования реализуется им при рассмотрении уголовного дела судом по существу.

Другим отличительным признаком правового статуса прокурора при осуществлении административного и уголовного преследования является форма принятия соответствующих решений. При реализации функции уголовного преследования при рассмотрении судом дела по существу, прокурор не принимает самостоятельно процессуальные решения, инициируя их посредством заявления соответствующих ходатайств, которые, за исключением случаев изменения объема обвинения в сторону улучшающую положение подсудимого либо полного отказа от обвинения, не носят для суда обязательный характер. В рамках административного преследования прокурор вправе самостоятельно принимать необходимые процессуальные

²⁴⁹ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. С. 82.

решения, закрепляя их в форме соответствующих документов (постановление о возбуждении ДАП, о назначении экспертизы и т.д.).

Следующей специфической особенностью является то обстоятельство, что уголовное преследование вправе осуществлять любое должностное лицо органов прокуратуры, в то время как административное преследование осуществляется прокурором районного звена, его заместителем, приравненными к ним и вышестоящими прокурорами.

Резюмируя вышеизложенное, следует выделить особенности административного преследования, отличающие его от уголовного:

- административное преследование осуществляется исключительно должностными лицами, в том числе и прокурором;
- административное преследование не имеет законодательно закрепленных последствий, вместе с тем четко определен круг субъектов, уполномоченных на его осуществление, причем как среди органов государственной власти в целом, так, в частности, и в органах прокуратуры;
- административное преследование всегда выражается в принятии уполномоченными должностными лицами, в том числе и прокурором, самостоятельных процессуальных решений.

Анализируя структуру административно-деликтного правоотношения, В.В. Денисенко указывает, что «в рамках административно-деликтного отношения обязанность делинквента претерпевать ограничения может корреспондироваться с правообязанностью нескольких различных органов государственной власти либо должностных лиц преследовать правонарушителя»²⁵⁰. Однако, термин «административное преследование» не получил широкого употребления в сфере административного права. Так, в Кодексе он встречается в статье 29.1.6, регламентирующей направление материалов ДАП для осуществления административного преследования и в статье 29.1.7, устанавливающей порядок исполнения запроса об осуществлении

²⁵⁰ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных правоотношений : автореф. дис. д-ра. юрид. наук. СПб. 2002. С. 15.

административного преследования или о возбуждении ДАП на территории Российской Федерации. Приказ Генерального прокурора России от 2 июня 2010 г. № 233 «Отчет о работе прокурора. Форма № П (квартальная)» содержит раздел 10 «Результаты работы в сфере административного преследования»²⁵¹. Словосочетание «административное преследование» упоминается в практике Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 16 июня 2009 г. он указывал, что «понятия «обвиняемый», «задержанный», «публичное преследование», «предъявление обвинения» применительно к обеспечению прав граждан должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в узко специальном смысле, в котором они используются в уголовно-процессуальном законе. Оно действует и при выявлении конституционно-правового смысла административного задержания как меры обеспечения административного производства, при котором в целях реализации прав граждан следует учитывать фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное преследование за совершение административного правонарушения»²⁵². Верховный Суд РФ также отмечает, что «лицо, в отношении которого ДАП прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, то есть государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признает, что не имеет оснований для опровержения

²⁵¹ См.: Отчет о работе прокурора. Форма № П (квартальная): Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2010 г. № 233. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

²⁵² См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрога : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 27. Ст. 3382. См. также: По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 27. Ст. 2882.

его невиновности»²⁵³. Данный термин употребляется и арбитражными судами. К примеру, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 20 ноября 2012 г. указал, что «принцип презумпции невиновности означает невозможность необоснованного административного преследования в отношении лица»²⁵⁴.

В доктрине административного права встречается упоминание этого термина. Так, по мнению К.И. Разоренова в рамках административно-юрисдикционного процесса под функцией административного преследования следует понимать обособленное направление процессуальной деятельности субъектов административной юрисдикции и прокуроров, осуществляющих в соответствие с действующим законодательством ведение производства по ДАП, направленное на привлечение виновных субъектов к административной ответственности и назначение наказания²⁵⁵.

Данная позиция представляется спорной по следующим причинам:

1) административное преследование взаимосвязано с производством по ДАП и не может осуществляться вне его правовых рамок, в связи с чем данное направление процессуальной деятельности не целесообразно относить к числу обособленных;

2) круг должностных лиц, осуществляющих административное преследование, не совпадает с субъектами административной юрисдикции, к числу последних, в том числе, относятся коллегиальные органы (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних), функции которых сводятся исключительно к рассмотрению ДАП по существу, что выходит за рамки административного преследования;

²⁵³ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 16 октября 2012 № 1-АД12-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

²⁵⁴ См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2012 г. по делу № А35-6225/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

²⁵⁵ См. : Разоренов К.И. О понятии функции административного преследования в административно-юрисдикционном процессе // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 47.

3) назначение административного наказания относится к компетенции как органов административной юрисдикции, так и суда, который в силу специфики своего статуса не является органом, осуществляющим административное преследование.

А.И. Микулин указывает, что «разделение основных процессуальных функций на стадии рассмотрения дела имеет место тогда, когда участником процесса становится прокурор, возбудивший производство по ДАП. Прокурор как участник производства по делу выступает обвинителем, выполняя функцию административного преследования (изложенное не относится к случаям, когда прокурор осуществляет функцию контроля за законностью)»²⁵⁶.

Однако следует отметить, что действующее административное законодательство не освобождает прокурора от осуществления надзора за исполнением законов по ДАП, возбужденных по его инициативе, таким образом, прокурор одновременно реализует полномочия по административному преследованию и надзору за законностью.

По справедливому мнению А.Б. Винокурова, «анализ норм Кодекса РФ об административных правонарушениях позволяет говорить о правомерности введения в понятийный аппарат науки о прокурорской деятельности термина «административное преследование» как системного понятия, характеризующего совокупность реализуемых прокурорами полномочий, формирующих самостоятельную функцию». При этом ученый отмечает, что «в случае обжалования решений арбитражных судов по инициированным прокурором делам об административных правонарушениях, в силу ограниченного допуска к производству, речь идет только об административном преследовании. В ситуациях, когда прокурор направляет в арбитражный суд заявление о

²⁵⁶ См.: Микулин А.И. Принцип состязательности по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 65. Схожую позицию выражает А. Гальченко, указывая, что наряду с наличием надзорных функций возможно выделение функции административного преследования (см.: Гальченко А. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 21.

признании незаконным постановления органа административной юрисдикции о наложении взыскания на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, он реализует функцию участия в судах, в том числе и при возможном последующем обжаловании судебных решений по таким делам»²⁵⁷.

С учетом вышеизложенного, можно выделить следующие признаки административного преследования:

во-первых, административное преследование представляет собой процессуальную деятельность;

во-вторых, административное преследование осуществляется специально уполномоченными на то должностными лицами, перечень которых закреплен действующим законодательством и является исчерпывающим;

в-третьих, административное преследование производится с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение.

Таким образом, под административным преследованием следует понимать процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными на то должностными лицами в рамках производства по ДАП с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что в настоящее время совокупность норм, регулирующих указанную процессуальную деятельность, следует рассматривать в качестве формирующегося института административного права – административного преследования, дальнейшее развитие которого позволит обеспечить более высокий уровень упорядоченности производства по ДАП, а также гарантированности реализации прав его участников.

Анализируя пределы осуществления административного преследования, следует подчеркнуть, что началом указанной процессуальной деятельности является возбуждение дела об административном правонарушении, окончанием – направление дела для рассмотрения по существу в соответствующий орган. На

²⁵⁷ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 58.

стадии рассмотрения дела по существу исследуется вопрос доказанности виновности лица, в отношении которого ведется производство по ДАП, в совершении инкриминируемого ему деяния. Принятие решения, касающегося виновности других лиц, на данной стадии законодательством не предусмотрено.

Не зависимо от того рассматривается ДАП должностным лицом, коллегиальным органом или судом, никто из указанных субъектов не может осуществлять функцию административного преследования, поскольку в ином случае нарушается принцип объективности рассмотрения ДАП.

Особое внимание необходимо уделить вынесению постановления по ДАП без составления протокола. Статья 28.6 Кодекса предусматривает такие основания:

1) назначение физическому лицу, не оспаривающему факт совершения административного правонарушения административного наказания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения;

2) совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1 и 3 ст. 17.14 и ст. 17.15;

3) в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото и видеосъемки.

Как уже отмечалось ранее, рассмотрение ДАП, в первую очередь, должно отвечать принципу объективности. Вместе с тем, лицо, выявившее факт совершения административного правонарушения, изначально имеет процессуальную заинтересованность в рассмотрении данного дела. В связи с чем, независимо от согласия лица, в отношении которого ведется производство по ДАП, с фактом совершения административного правонарушения, рассмотрение ДАП лицом, выявившим правонарушение, представляется необоснованным. Кроме того, действующее административное законодательство гарантирует каждому лицу, в отношении которого ведется производство по ДАП, право на защиту. Однако при вынесении постановления

на месте совершения административного правонарушения обеспечение указанного права фактически невозможно.

В последнее время, по мнению А.В. Кузнецова, «возрастает роль нового способа фиксации нарушений правил дорожного движения специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме и имеющими функцию фото и киносъемки, видеозаписи или средствами фото и киносъемки. Положительный опыт по их применению создает предпосылки для научного осмысления и совершенствования правовой основы использования специальной техники в обеспечении правопорядка»²⁵⁸.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо исключить часть 1 ст. 20.86 из Кодекса.

Также предлагается исключить из Кодекса ч.1 ст. 17.14 и ст. 17.15, поскольку правонарушения, предусмотренные данными статьями, имеют ярко выраженный специфический характер и должны по аналогии с взысканием исполнительского сбора регулироваться исключительно законодательством об исполнительном производстве, а не административным законодательством. Статья 17.15 Кодекса предусматривает ответственность должника за неисполнение требований имущественного характера в установленный срок после взыскания исполнительского сбора, при этом сам исполнительский сбор взыскивается исключительно в порядке, предусмотренном федеральным законом «Об исполнительном производстве» и не относится к видам административного наказания. В связи с чем представляется целесообразным рассмотрение всех последующих штрафных санкций, применяемых к должнику, в качестве исполнительского сбора, который при наличии оснований может взыскиваться в кратном размере. Кроме того следует подчеркнуть, что размер исполнительского сбора за неисполнение требований имущественного характера установлен в сумме 5 тысяч рублей для физических лиц, в тоже время как

²⁵⁸ Кузнецов А.В. Привлечение к административной ответственности за нарушения ПДД при использовании средств автоматической фиксации // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 4 (55). С. 72.

санкция ч. 1 ст. 17.15 Кодекса предусматривает возможность наложения штрафа на граждан в размере до 2 500 рублей, что нелогично и поэтому более обоснованным является не привлечение к административной ответственности, а взыскание исполнительского сбора в двойном размере в порядке, предусмотренном законодательством об исполнительском производстве.

Представляется обоснованным взыскание исполнительского сбора с должника, допустившего нарушения законодательства, предусмотренные частью 1 статьи 17.14 Кодекса, так как применение санкций в отношении должника должно регулироваться нормами законодательства об исполнительном производстве.

Привлечение к административной ответственности лица, не являющегося должником (ч. 3 ст. 17.14 Кодекса), целесообразно осуществлять в общем порядке, предусмотренном Кодексом, поскольку применение закрепленной в настоящее время процедуры привлечения к административной ответственности влечет за собой невозможность обеспечения реализации прав, гарантированных лицу, в отношении которого ведется производство по ДАП, в частности, права на защиту.

Анализируя вопрос о вынесении постановления по ДАП в случае фиксации правонарушения специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, имеющих функцию фото- и видеосъемки, следует выделить ряд особенностей, а именно:

1) данная деятельность в целом носит не процессуальный, а технический характер, поскольку осуществляется не должностными лицами, а специализированными автоматическими устройствами;

2) субъекты административной юрисдикции не принимают участие в рассмотрении ДАП, а вступают в юрисдикционный процесс лишь в случае пересмотра данных постановлений;

3) осуществление привлечения к административной ответственности лица происходит без установления степени его вины, а соответственно изобличение лица в совершении административного правонарушения не происходит.

Таким образом, административное преследование в случае фиксации правонарушения специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, имеющих функцию фото- и видеосъемки не осуществляется.

При этом, следует согласиться с мнением С.М. Зырянова, относящего возможность назначения административного наказания без составления протокола к исключительному случаю, когда позиция законодателя настолько неопределенна и противоречива²⁵⁹.

Наиболее эффективно административное преследование реализуется в рамках проведения административного расследования, что обуславливается следующими причинами:

1) срок проведения административного расследования может продлеваться до шести месяцев. Данное обстоятельство предоставляет лицу, ведущему административное расследование, возможность проведения существенного количества мероприятий, направленных на изобличение правонарушителя;

2) в ходе административного расследования имеется возможность до составления протокола об административном правонарушении проведения экспертиз и иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, что, безусловно, позволяет более качественно рассмотреть вопрос о доказанности вины лица, совершившего административное правонарушение;

3) законодатель не ограничивает проведение административного расследования составами правонарушений, предусмотренных Кодексом, допуская при этом проведение административного расследования после

²⁵⁹ Зырянов С.М. Новые тенденции развития законодательства об административных правонарушениях // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России : материалы : Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. В.И. Веремеинко / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.С. Дугенец, д-р юрид. наук, проф. В.И. Майоров. М. : ВНИИ МВД России ЮУрГУ, 2008. С. 174-177.

выявления правонарушений, ответственность за которые предусмотрена законодательством субъектов РФ.

Вместе с тем правовое регулирование института административного расследования имеет в настоящее время ряд существенных недостатков, оказывающих негативное влияние на реализацию в его рамках административного преследования.

Так, действующее законодательство ограничивает перечень составов административных правонарушений, после выявления которых возможно проведение административного расследования, к числу таковых относятся нарушения в следующих сферах законодательства:

- антимонопольного и патентного,
- о монополиях,
- о рекламе,
- об обществах,
- о ценных бумагах,
- о страховании,
- о выборах и референдумах,
- о противодействии финансированию терроризма,
- о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.1 Кодекса),
- о противодействии коррупции,
- о противодействии манипулированию рынком,
- о наркотиках,
- о спорте,
- об азартных играх,
- о миграции,
- о валютном регулировании,
- о защите прав потребителей,
- о здоровье граждан,
- об авторских правах,

- о товарных знаках,
- о налогах и сборах,
- о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения,
- об общественной нравственности,
- о таможенном деле,
- об экспортном контроле,
- о государственного регулирования цен,
- о регулировании тарифов организаций коммунального комплекса,
- о природопользовании,
- об обороте этилового спирта,
- о пожарной, промышленной безопасности,
- о безопасности гидротехнических сооружений,
- об атомной и электро - энергии,
- о градостроительстве,
- о дорожном движении,
- о банкротстве,
- об охране памятников истории и культуры.

Анализ вышеуказанных положений Кодекса свидетельствует о бессистемном характере определения законодателем сфер правоотношений, после выявления правонарушений в области которых допускается проведение административного расследования. К числу таковых в настоящее время отнесены: социальные и экономические сферы; вопросы, регулирующие как исключительные, так и совместные предметы ведения РФ и ее субъектов.

Кроме того, срок давности привлечения к административной ответственности согласно ст. 4.5 Кодекса в зависимости от составов правонарушений варьируется от двух месяцев до шести лет, однако срок проведения административного расследования может быть продлен максимум до шести месяцев. При этом по окончании административного расследования должен быть составлен протокол об административном правонарушении либо вынесено постановление о прекращении производства по ДАП. Позиция Н.Н.

Цуканова, полагающего, что срок административного расследования можно продлять неоднократно вплоть до истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не основана на законе, поскольку Кодекс такой возможности не предусматривает²⁶⁰. Вместе с тем действующее административное законодательство не закрепляет в качестве оснований для прекращения производства по ДАП истечение сроков административного расследования. Таким образом, в случае, если на момент окончания срока административного расследования лицо, совершившее административное правонарушение, не установлено, не имеется законных оснований ни для составления протокола об административном правонарушении, ни для вынесения постановления о прекращении производства по ДАП, ни для принятия какого-либо иного процессуального решения. В связи с чем, представляется целесообразным установить срок административного расследования тождественно сроку давности привлечения к административной ответственности.

Спорным также является идея о невозможности проведения административного расследования с целью установления лица, совершившего административное правонарушение. Современное законодательство в качестве оснований для его проведения закрепляет необходимость осуществления экспертиз или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. В тоже время установление лица, совершившего административное правонарушение, вне рамок административного расследования не всегда возможно, поскольку протокол об административном правонарушении в соответствии с требованиями Кодекса должен быть составлен не позднее трех дней с момента выявления правонарушения. И несмотря на то, что данный срок, согласно постановлению

²⁶⁰ См. : Цуканов Н.Н. Административное расследование – область непознанного инструментария правоприменительной деятельности. Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы /Под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. Вып. 8. С. 215 – 216.

Пленума Верховного Суда РФ № 5, не является пресекательным, законодателем не регламентируется действие лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, в случае отсутствия данных о лице, причастном к административному правонарушению, по истечении трех дневного срока с момента его выявления. Не предусмотрены законодателем и меры, которые вправе принять должностное лицо в целях выявления виновных в правонарушении. Изложенное свидетельствует о необходимости законодательного закрепления возможности проведения административного расследования в целях установления лица, виновного в совершении административного правонарушения, после выявления любого правонарушения, предусмотренного Кодексом или региональным административно-деликтным законодательством.

Определенными полномочиями в сфере административного расследования должен обладать и прокурор. Действующим законодательством он наделен правом возбуждения административного расследования в независимости от состава административного правонарушения. По справедливому замечанию А.И. Гальченко законодательством процедура проведения административного расследования по сути не регламентирована²⁶¹. Представляется целесообразным закрепление за прокурором права административного расследования, но лишь по тем составам административного правонарушения, по которым возбуждение ДАП отнесено к его исключительной компетенции.

Таким образом, под административным преследованием следует понимать процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными на то должностными лицами в рамках производства по ДАП с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение.

²⁶¹ См.: Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 23.

При этом административное преследование, как функция прокуратуры, представляет собой совокупность процессуальных действий прокурора в рамках производства по ДАП с момента вынесения постановления о возбуждении производства по ДАП до направления его на рассмотрение по существу.

§ 2. Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования

Помимо регламентации полномочий прокурора по надзору за действиями органов административной юрисдикции в производстве по ДАП действующее законодательство содержит нормы, устанавливающие права и обязанности прокурора, реализуемые вне надзорной деятельности в рамках осуществления административного преследования.

Право на возбуждение производства по ДАП закреплено в пункте 1 части 1 статьи 25.11 Кодекса. Содержание данного права раскрывается в статье 28.4 Кодекса, согласно которой ДАП, предусмотренные статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 - 5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58 - 5.63, 6.19, 6.20, 7.24, частью 1 статьи 7.31, статьями 12.35, 13.11, 13.14, 13.27, 13.28, частями 1, 2, 4 и 5 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, частью 4 статьи 15.27, статьей 15.33.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.26, 20.28, 20.29 Кодекса, возбуждаются прокурором²⁶². Кроме того, при реализации

²⁶² В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ с 1 июля 2014 г. к числу данных составов также добавится состав статьи 14.56 «Незаконное осуществление профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов» (см.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)»: федер. закон от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6683.)

своих надзорных полномочий прокурор может принять решение о возбуждении любого другого ДАП. Соответствующее решение принимается прокурором в форме постановления. Стадия возбуждения ДАП имеет ключевое значение для данного административно-юрисдикционного производства. Как указывает Д.Н. Бахрах, «Кодекс содержит достаточно полное регулирование процесса привлечения к административной ответственности. Он начинается с возбуждения ДАП, это первая стадия производства»²⁶³. Название главы 28 – «Возбуждение административного дела» – дает основание утверждать, что именно так законодатель считает возможным именовать первую стадию производства. Первая стадия производства по ДАП имеет «специфическое процессуальное оформление. Суть его состоит в составлении особого процессуального документа»²⁶⁴.

Кодекс закрепил исчерпывающий перечень действий, с момента совершения которых ДАП считается возбужденным:

- осмотр места правонарушения;
- принятие мер обеспечения по ДАП;
- составление протокола об административном правонарушении;
- принятие процессуального решения о проведении расследования;
- составление первого протокола о применении мер обеспечения;
- назначение административного наказания с применением его упрощенной формы²⁶⁵.

И.А. Галаган подчеркивал, что возбуждение дел об административных нарушениях не на основании протоколов, а посредством иных документов весьма ограничено... функцию возбуждения дела об административном

²⁶³ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М. : Эксмо, 2010. С. 538.

²⁶⁴ Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М., 2005. С.424.

²⁶⁵ См.: Гречкина О.В., Майоров В.И. Административный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. Челябинск, 2008. С.120.

нарушении выполняют также постановления прокуратуры об административном преследовании²⁶⁶.

В доктрине административного права регламентация полномочий прокурора в производстве, зачастую, подлежит рассмотрению именно при анализе стадии возбуждения ДАП. Так, по мнению В.С. Четверикова, в целях обеспечения законности административно-юрисдикционного процесса, прокурор наделен правомочием по возбуждению производства по ДАП²⁶⁷.

Рассматривая правовой статус участников административного производства, Ю.М. Козлов также отмечает, что прокурор призван обеспечивать надзор за законностью административного производства²⁶⁸. Учеными подчеркивается, что при наличии нарушений прав субъектов, признаков административного правонарушения прокурор вправе возбуждать производство по ДАП или осуществлять передачу дела по подведомственности управомоченным органам и должностным лицам²⁶⁹.

Н.Г. Салищева указывает, что законодателем при разработке административного законодательства была учтена особая роль прокурора как участника производства по ДАП, и в связи с этим он был наделен особыми полномочиями на стадии возбуждения дела. Согласно статье 28.4 Кодекса прокурор обладает исключительной компетенцией по возбуждению дел по составам, перечисленным в указанной статье²⁷⁰.

²⁶⁶ См.: Галаган И.А. Возбуждение дела – начальная стадия производства по делам об административных проступках // И.А.Галаган и его научное наследие. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 442-443.

²⁶⁷ См. : Четвериков В.С. Административное право : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 286.

²⁶⁸ См. : Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М.: Юрист, 2007. С. 521. См. также: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов. Ростов н/Д. : Феникс, 2008. С. 215.

²⁶⁹ Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации / Под ред. Л.Л. Попова : учебник. М.: Высшее образование ; Юрайт-Издат, 2009. С. 283.

²⁷⁰ См. : Административное право России : курс лекций / К.С. Бельский (и др.) ; / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 481. Также см.: Прокурорский надзор : учебник для вузов / Под общ. ред. О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М. : Юрайт, 2013. С. 520 ; Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы : учебник. 2-е изд., испр. и перераб. М. : КНОРУС, 2013. С. 324.

При анализе статьи 28.4 Кодекса представители доктрины резюмируют, что прокуроры обязаны возбуждать ДАП, предусмотренные статьями, перечисленными в дефиниции данной нормы, которые, как правило, устанавливают ответственность субъектов власти за нарушение определенных обязанностей²⁷¹.

Применительно к порядку возбуждения производства по ДАП прокурором вопрос о допустимости и целесообразности наличия исключительной компетенции прокурора по возбуждению производства по ДАП является спорным. С момента принятия Кодекса перечень составов, по которым исключительное право на возбуждение производства принадлежит прокурору, неуклонно расширяется. В настоящее время к числу данных составов, в зависимости от объекта деликта, относятся административные правонарушения:

- посягающие на права граждан;
- посягающие на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественную нравственность и здоровье;
- в области охраны собственности;
- в области дорожного движения;
- в области связи и информации;
- в области предпринимательской деятельности;
- в области налогов и сборов, финансов, рынка ценных, бумаг страхования;
- против порядка управления;
- посягающие на общественную безопасность и общественный порядок.

По мнению О.Тетериной, «предусмотрев исключительное право прокурора выносить постановления о возбуждении административных дел, законодатель фактически наделил прокурора несвойственными ему полномочиями должностного лица органа административной юрисдикции». В

²⁷¹ См. : Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2009. С. 548.

связи с этим ею предлагается изложение статьи 24.6 Кодекса в следующей редакции: «При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор вправе возбудить производство о любом ДАП», с одновременным изменением части 1 статьи 28.4 Кодекса, «поскольку необходимо определить должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23-5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, частями 1 и 2 статьи 14.25, статьи 15.10, частью 3 статьи 19.4, 19.9, 20.26, 20.28 КоАП»²⁷².

Аналогичной точки зрения придерживается и К.Ю. Винокуров, отмечая, что прокурор как представитель органов надзора, отделенных от исполнительной ветви власти, не может проявлять активное участие в процессе привлечения правонарушителей к административной ответственности. И в связи с этим право прокурора на возбуждение производства по ДАП необходимо рассматривать в качестве полномочия компенсационного характера, реализуемого в качестве невозможности инициирования процедуры административного преследования уполномоченным органом административной юрисдикции²⁷³.

Таким образом, подход законодателя является нелогичным ввиду приравнивания прокурора к должностному лицу, уполномоченному возбуждать ДАП, с установлением его исключительной компетенции. К.Ю. Винокуров также указывает на необходимость изменения части 1 статьи 28.4 Кодекса и возложения обязанности составления протоколов по данным составам на административно-юрисдикционные органы, для чего следует внести изменения в часть 2 статьи 28.3 Кодекса²⁷⁴.

²⁷² См.: Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Законность. 2007. № 10. С. 19.

²⁷³ См.: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11. С. 13.

²⁷⁴ См.: Там же. С. 13.

Н. Субанова отмечает, что в настоящее время статус прокурора в административно-юрисдикционном процессе практически приравнен к положению контролирующего органа исполнительной власти, уполномоченного на «осуществление административного преследования (в частности выявления деликтов), чья компетенция носит выраженный функциональный характер, определена применительно к конкретной сфере управления и подчиненным объектам»²⁷⁵.

Изложенные позиции представляются вполне обоснованными. Однако роль прокурора при возбуждении производства по ДАП невозможно рассматривать в качестве компенсационной, так как федеральным законодательством ему предоставлено исключительное право возбуждения отдельных категорий дел.

Помимо проблемы «уравнивания» прокурора с органами административной юрисдикции, норма статьи 28.4 КоАП порождает неоднозначность толкования законодательства при разрешении вопроса о круге лиц, в отношении которых может быть принято решение о возбуждении производства по ДАП. Часть 1 статьи 25 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает возможность возбуждения производства по ДАП исключительно в отношении должностных лиц, в то время как Кодекс не содержит подобного рода ограничения и наделяет прокурора правом на возбуждения дела в отношении всех категорий субъектов административного права.

Анализируя данную коллизию, К.Ю. Винокуров отмечает, что специальное административное законодательство не учитывает положения пункта 1 статьи 25 Закона о прокуратуре, которая наделяет прокурора правом возбуждения производства по ДАП только в отношении должностных лиц²⁷⁶. По мнению Ю.В. Пивченко, Кодекс содержит существенное расширение

²⁷⁵ Субанова Н. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2011. № 1. С. 19.

²⁷⁶ Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях // Законность. 2003. № 11. С. 13.

полномочий прокурора по возбуждению ДАП по сравнению с законодательством о прокуратуре, что предопределяет возникновение коллизии между данными нормами, так как статья 28.4 КоАП не содержит ограничение права прокурора по возбуждению ДАП, исходя из круга лиц, выступающих субъектами правонарушения, а пункт 1 статьи 25 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает полномочия прокурора по возбуждению производства по ДАП только в отношении должностных лиц²⁷⁷. При анализе данного вопроса ученые также отмечают: «Кодекс предусматривает, что любое ДАП может быть возбуждено прокурором. Но это не совсем так, поскольку он может возбудить его только по материалам проверок, полученных при осуществлении прокурорского надзора, который в свою очередь имеет свой предмет и пределы. Не все субъекты права поднадзорны прокуратуре. Так, физические лица не поднадзорны прокуратуре, хотя теоретически при определенных обстоятельствах прокурор все же может возбудить в их отношении дело об административной ответственности, руководствуясь материалами проверок и основываясь на принципах законности и неотвратимости ответственности», при этом предлагается дополнить статью 25 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» указанием на возможность возбуждения административных дел в отношении юридических лиц²⁷⁸.

Позиция законодателя, предоставившего прокурору исключительное право возбуждения дел о рассматриваемых административных правонарушениях, представляется непоследовательной. Указанные правонарушения имеют различный субъектный состав. К компетенции

²⁷⁷ См.: Пивченко Ю.В. К вопросу о возбуждении прокурором дел об административных правонарушениях // Преемственность и новации в юридической науке : материалы научной конференции. Омск: Омская академия МВД России, 2005. С. 161.

²⁷⁸ Макаренко М.А., Фатеев Г.П. Формы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2009. № 2. С. 89, 90.

прокурора отнесено возбуждение дел в отношении как юридических и должностных лиц, так и граждан.

Новеллой законодательства об административных правонарушениях стало включение Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ в Кодекс состава правонарушения «оскорбление» (ст. 5.61 Кодекса), исключительное право возбуждения производства по которому предоставлено прокурору.

Обоснованность внесения данного изменения является, на наш взгляд, дискуссионной по следующим причинам:

во-первых, вопросы защиты чести, достоинства и деловой репутации должны разрешаться исключительно в судебном порядке посредством гражданского производства;

во-вторых, предоставление органам прокуратуры исключительного права возбуждения производства по данному составу правонарушения неизбежно приведет к существенному повышению количества обращений граждан, что будет способствовать увеличению нагрузки на прокуроров и снижению эффективности их деятельности;

в-третьих, на органы прокуратуры возложена не свойственная им функция по надзору за соблюдением законов физическими лицами.

Предметом прокурорского надзора по действующему законодательству является деятельность органов власти и их должностных лиц. Деятельность самих граждан в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно принятие в отношении них мер прокурорского реагирования, в том числе посредством вынесения постановления о возбуждении ДАП, представляется неправомерным. Вместе с тем предоставление прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов административных дел в отношении должностных лиц вполне обоснованно, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства по ДАП иных органов (кроме прокуратуры) не всегда возможно.

Например, статья 19.6.1 Кодекса предусматривает ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре). Прокуратура является единственным органом, осуществляющим надзор за исполнением законов в указанной сфере, в связи с чем оставить «один на один» с нарушителем другое должностное лицо нецелесообразно.

Вышеизложенное в полной мере относится к возбуждению прокурором производства по ДАП, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан).

В связи с этим полагаем, что возбуждение прокурором ДАП в отношении должностных и юридических лиц не только не противоречит действующему законодательству, но и является наиболее эффективной мерой прокурорского реагирования. Таким образом, представляется целесообразным на законодательном уровне, посредством внесения изменений в Кодекс, ограничить право прокурора по возбуждению ДАП, исключив возможность вынесения соответствующих постановлений в отношении граждан.

Исключению из части 1 статьи 28.4 Кодекса подлежат следующие составы правонарушений:

- статья 5.46 Кодекса (подделка подписей избирателей, участников референдума);
- часть 2 статьи 5.58 Кодекса (использование поддельного открепительного удостоверения);
- часть 2 статьи 19.32 Кодекса (нарушение членом общественной наблюдательной комиссии требований законодательства РФ, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также невыполнение законных требований администрации места принудительного содержания);
- статья 20.26 Кодекса (самовольное прекращение работы как средство разрешения трудового спора),

– статья 20.28 Кодекса (организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении деятельности).

При этом следует предусмотреть, что право прокурора на возбуждение производства по ДАП может быть реализовано только в случае, если субъектом правонарушения является должностное или юридическое лицо в следующих составах:

– статья 5.23 Кодекса (сокрытие остатков тиражей бюллетеней для голосования);

– часть 1 статьи 5.61 Кодекса (оскорбление, то есть унижение чести и достоинства, выраженное в неприличной форме);

– часть 2 статьи 5.61 Кодекса (оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или СМИ);

– статья 5.62 Кодекса (дискриминация);

– часть 2 статьи 7.24 Кодекса (использование находящегося в федеральной собственности объекта нежилого фонда без соответствующих документов либо с нарушением норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда);

– статья 12.35 Кодекса (незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию);

– статья 13.11 Кодекса (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения персональных данных);

– статья 13.14 Кодекса (разглашение информации с ограниченным доступом);

– часть 1 статьи 14.3 Кодекса (нарушение рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем законодательства о рекламе);

– часть 5 статьи 14.3 Кодекса (нарушение установленных законодательством о рекламе требований к рекламе лекарственных средств,

медицинских изделий и медицинских услуг, а также биологически активных добавок);

– статья 19.29 Кодекса (незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего);

– статья 20.29 Кодекса (производство и распространение экстремистских материалов).

Рассмотрев вопросы, связанные с определением круга лиц, в отношении которых прокурор вправе возбуждать производство по ДАП, следует перейти к анализу пределов участия прокурора на данной стадии административного производства.

Особую актуальность при рассмотрении данных пределов в настоящее время представляет исследование вопроса о возможности возбуждения прокурором производства по ДАП по итогам проверки соблюдения муниципальных правовых актов административными комиссиями, выступающими в качестве особого органа административной юрисдикции.

Юбилейный год принятия Российской Конституции ознаменовался подведением итогов в различных сферах государственной деятельности. Д.А. Медведев подчеркнул, что, «несмотря на некоторые издержки административной реформы, одним из ее наиболее значимых результатов стало содержательное разделение функций отдельных ... органов»²⁷⁹, в связи с чем проблемы их взаимодействия приобрели особую актуальность.

Административные комиссии, являясь постоянно действующими коллегиальными органами специальной юрисдикции, уполномоченными в пределах определенной компетенции рассматривать ДАП, в силу специфики такой деятельности взаимодействуют с различными органами государственной власти и местного самоуправления. Условно можно выделить следующие формы взаимодействия.

²⁷⁹ См.: Медведев Д. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газ. 2013. 11 декабря.

Первая форма представляет собой делегирование органом своего представителя в состав административной комиссии. Так, в состав комиссий, как правило, входят должностные лица органов местного самоуправления и полиции. Например, в состав административных комиссий при управах районов городского округа города Воронежа²⁸⁰ входят как должностные лица данного органа, так и представители администрации города, отделов полиции. Реже в состав административных комиссий включаются представители федеральных органов исполнительной власти²⁸¹.

Вторая форма взаимодействия вытекает из непосредственной реализации комиссией своей основной функции – рассмотрения административных дел. Как правило, правом составления протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено региональным законодательством к компетенции административных комиссий, наделены органы местного самоуправления и органы власти субъектов РФ²⁸².

²⁸⁰ См.: Об утверждении состава административной комиссии при управе Ленинского района городского округа город Воронеж: постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 324 с изм. И доп. на 05 ноября 2013 г. // Берег. 2013. 11 апр. № 38 ; Об утверждении состава административной комиссии при управе Железнодорожного района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа Воронеж от 09 апреля 2013 г. № 323 // Там же ; «Об утверждении состава административной комиссии при управе Коминтерновского района городского округа город Воронеж» : постановление администрации городского округа Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 321 // Там же ; Об утверждении состава административной комиссии при управе Левобережного района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 320 с изм. И доп. на 08 ноября 2013 г. // Там же ; Об утверждении состава административной комиссии при управе Советского района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа Воронеж от 11 апреля 2013 г. № 337 // Берег. 2013 г. 16 апр. № 40 ; Об утверждении состава административной комиссии при управе Центрального района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа Воронеж от 2 августа 2013 г. № 698 // Берег. 2013. 8 авг. № 84.

²⁸¹ См.: например: Решение Горно-Алтайского городского совета депутатов от 26 января 2012 г. № 45-5 «О создании и утверждении количественного и персонального состава административной комиссии при администрации города Горно-Алтайска», Решение Собрания депутатов Шумерлинского района Чувашской республики от 25 апреля 2013г. №33/6 «О составе административной комиссии при администрации Шумерлинского района Чувашской республики». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

²⁸² См., например: ст.8 закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» с изм. И доп.

Федеральные органы исполнительной власти не составляют протоколы по ДАП вышеуказанной категории и не инициируют их возбуждение, за исключением органов прокуратуры, а в некоторых случаях и полиции.

Третья форма - внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения. Данная форма взаимодействия является производной от действий комиссий, совершаемых после фактического рассмотрения ДАП. Так, в силу положений статьи 29.13 Кодекса орган, принимающий решение по существу ДАП, вправе внести представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. В случае не рассмотрения данного акта в месячный срок, согласно статьи 19.6 Кодекса, виновные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

Таким образом, законодатель не только закрепил вышеуказанную форму взаимодействия – рассмотрение организациями представлений административных комиссий, но и предусмотрел ответственность за нарушение ее порядка.

Вместе с тем необходимо отметить, что зачастую комиссии пренебрегают правом, предусмотренным статьей 29.13 Кодекса. Так, за 11 месяцев 2013 г. административными комиссиями при управах районов городского округа город Воронеж не внесено ни одного представления.

В качестве четвертой формы выступает обращение постановления по ДАП к исполнению. На данном этапе комиссиями осуществляется активное взаимодействие со службой судебных приставов.

Особого внимания заслуживает взаимодействие административных комиссий и прокуратуры. В соответствии с частью 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура осуществляет возбуждение ДАП и проведение административного расследования в

на 06 ноября 2013 г.) // Коммуна. 2004. № 4 ; ст.8 закона Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з «Об административных правонарушениях» с изм. И доп. на 05 июля 2013г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

соответствии с полномочиями, установленными Кодексом и другими федеральными законами.

По мнению А. Паламарчука, одной из задач органов прокуратуры является пресечение нарушений прав и законных интересов граждан со стороны органов муниципальной власти²⁸³.

Согласно части 2 статьи 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор (заместитель) возбуждает производство по ДАП.

Как следует из положений части 1 статьи 25 и части 3 статьи 27 указанного Закона, прокурор, исходя из существа нарушения, допущенного должностным лицом, принимает решение о возбуждении производства по ДАП. Если нарушение прав человека содержит признаки состава административного правонарушения, прокурор возбуждает производство по ДАП.

Исходя из требований статьи 28.4 Кодекса, при реализации надзорных полномочий прокурор вправе принять решение о возбуждении производства по любому ДАП. Анализ вышеуказанных положений действующего законодательства свидетельствует о том, что прокурор, формально обладает полномочиями по возбуждению любого административного дела, предусмотренного законодательством субъекта РФ. При этом данное полномочие прокурора не зависит от волеизъявления регионального законодателя.

Вместе с тем необходимо отметить, что возбуждение ДАП прокурором непременно должно являться следствием его надзорной деятельности.

В то же время согласно части 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов.

Таким образом, соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно прокурор не вправе возбуждать ДАП в случае, если

²⁸³ См.: Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Следователь. 2014. № 3. С. 4.

основанием для их возбуждения явилось нарушение муниципальных правовых актов.

Вместе с тем органами прокуратуры систематически возбуждаются ДАП при отсутствии достаточных оснований для прокурорского вмешательства. Так, в 2013 г. административными комиссиями городского округа г. Воронеж рассмотрено 64 постановления прокурора о возбуждении ДАП. Из них 9 – касающихся неисполнения муниципальных правовых актов, 33 – по фактам нарушений в сфере благоустройства, 22 – в связи с несоблюдением правил размещения временных объектов.

Анализ ДАП, подведомственных административным комиссиям Воронежской области, показывает, что большинство из них предусматривает ответственность за нарушение регионального законодательства. Статистические данные свидетельствуют о том, что свыше 90 % ДАП, рассмотренных административными комиссиями, касались вопросов благоустройства и торговли в неустановленных местах, которые регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом органами прокуратуры г. Воронежа за весь период работы административных комиссий не возбуждено ни одного ДАП, подведомственного данному органу и предусматривающего ответственность за нарушение законодательства субъектов РФ.

Таким образом, во всех случаях возбуждения прокурором дел, рассмотрение которых отнесено к компетенции административных комиссий Воронежской области, имело место осуществление органами прокуратуры несвойственной им функции по надзору за соблюдением нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Наличие у прокурора полномочий по возбуждению ДАП, рассмотрение которых относится к компетенции административных комиссий, негативно сказывается на ином аспекте взаимодействия указанных органов, возникающем в ходе осуществления прокурорского надзора.

Прокурорский надзор – особая разновидность надзорной деятельности, характеризующаяся тем, что органы прокуратуры, не входя ни в одну из существующих ветвей власти РФ, осуществляют межотраслевой надведомственный всеобщий надзор за законностью, в том числе в деятельности органов государственной власти²⁸⁴. Указанное определение, на наш взгляд, следует дополнить тем, что прокуратура осуществляет надзор и за исполнением законов органами местного самоуправления, наделенными отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий.

Прокурорский надзор за деятельностью административных комиссий и ранее рассматривался учеными как наиболее эффективная форма взаимодействия указанных органов. Так, В.Д. Сорокин отмечал, что немаловажное значение для улучшения деятельности административных комиссий имеет помощь со стороны органов прокуратуры. Работники прокуратуры проверяют и обобщают деятельность административных комиссий и вносят представления в соответствующие исполкомы местных Советов. В конце 1962 г. такое представление было внесено прокуратурой Ленинградской области в исполком Ленинградского областного Совета депутатов трудящихся. Ценность представлений состоит в том, что они, как правило, содержат указания на недостатки в работе административных комиссий не по отдельным делам, а на наиболее типичные пробелы. Это помогает административным комиссиям учесть и, более того, предвидеть возможные упущения, а исполкомам – применять эффективные меры по устранению недостатков²⁸⁵.

Вопросы прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства, а также прав и свобод человека и гражданина

²⁸⁴ См.: Толковый словарь юридических терминов / Сост. А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. М. : Эксмо, 2008. С.304.

²⁸⁵ См.: Сорокин В.Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских Советов депутатов трудящихся. М. : Юрид. лит., 1964. С.70.

административными комиссиями со временем становятся лишь более актуальными.

Как указывают ученые, «явно неудовлетворительное состояние с исполнением административного законодательства государственными органами, наделенными административной юрисдикцией, незамедлительно требует от прокуроров принятия кардинальных мер по улучшению организации надзора на этом важнейшем направлении их деятельности»²⁸⁶.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время органами прокуратуры активно принимаются меры, направленные на укрепление законности в деятельности административных комиссий в различных субъектах РФ. Так, Гатчинской городской прокуратурой Ленинградской области приняты меры реагирования в связи с необоснованным освобождением административной комиссией 23 лиц, совершивших административные правонарушения. По данному факту внесено представление об устранении нарушений требований закона²⁸⁷. Прокуратурой Краснодарского края выявлены факты принятия комиссией решений при отсутствии кворума, что повлекло за собой отмену соответствующего постановления судом по протесту прокурора²⁸⁸.

В тех случаях, когда принятые меры реагирования не влекут за собой устранение выявленных нарушений, прокуратурой ставится вопрос об административной ответственности должностных лиц административных комиссий. Так, по возбужденному прокуратурой ДАП по статье 17.7 Кодекса постановлением мирового судьи одного из судебных участков г. Якутска председатель административной комиссии подвергнут административному

²⁸⁶ Настольная книга прокурора /коллектив авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка ; Экслит, 2002. С. 590.

²⁸⁷ Гатчинская городская прокуратура выявила нарушения при рассмотрении дел административной комиссией муниципального образования город Коммунар. URL: <http://www.prokuratura-lenobl.ru/news/lo/5381> (дата обращения: 20.12.2013).

²⁸⁸ Краевым судом удовлетворен протест первого заместителя прокурора края на постановление по ДАП URL: http://www.prokuraturakrasnodar.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6225:2013-12-16-12-56-16&catid=1:latest-news&Itemid=253 (дата обращения: 20.12.2013 г.).

штрафу. Поводом для возбуждения ДАП послужило неустранение вышеуказанным должностным лицом ранее выявленных прокуратурой нарушений²⁸⁹.

Вышеизложенное, на наш взгляд, свидетельствует о целесообразности установления процедуры эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями, что позволит уменьшить количество административных деликтов (превентивная функция), в рамках которой необходимо на законодательном уровне сократить полномочия органов прокуратуры по возбуждению ДАП путем исключения из компетенции прокурора права возбуждения ДАП, рассматриваемых административными комиссиями. Подобные изменения позволят снизить нагрузку как на органы прокуратуры, так и на административные комиссии, а также повысить качество прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности последних, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении ДАП. При этом в качестве возможных форм эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями следует рассматривать проведение круглых столов, конференций, семинаров и иных совместных научно-практических мероприятий, направленных на обмен опытом и выработку эффективных механизмов предотвращения правонарушений в различных сферах общественной деятельности.

В соответствии с действующим законодательством на стадии возбуждения ДАП прокурору также необходимо разрешить вопрос, связанный с необходимостью проведения административного расследования.

Согласно статьи 28.7 Кодекса в случаях, если после выявления административного правонарушения в определенных законом сферах возникает необходимость в принятии мер, требующих значительных

²⁸⁹ Председатель административной комиссии г. Якутска наказан за умышленное неисполнение требований прокурора. URL: [http:// www. proksakha.ru/topic.php?id=5489](http://www.proksakha.ru/topic.php?id=5489) (дата обращения: 20.12.2013 г.).

временных затрат, проводится административное расследование. Решение о возбуждении ДАП и проведении административного расследования принимается должностным лицом в виде определения, а прокурором – в виде постановления.

Указание на необходимость учета стадии административного расследования в рамках производства по ДАП встречается в работах ученых – административистов советского периода²⁹⁰.

В настоящее время отсутствует единообразие подходов к определению значения действий по расследованию ДАП. Так, по мнению Н.Н. Цуканова, «административное расследование – одна из возможных правовых форм этапа сбора материалов, необходимых для рассмотрения дела по существу и составления протокола об административном правонарушении»²⁹¹.

И.О. Филоненко полагает, что термин «административное расследование» необходимо рассматривать в узком значении в качестве факультативной стадии, регулируемой статьей 28.7 Кодекса, и в широком значении – как стадию, наличествующую в любом производстве, необходимую для установления обстоятельств, способствующих разрешению дела по существу²⁹².

По мнению И.И. Великошина «содержание норм, объединенных в главе, посвященной возбуждению административного дела, дает основание,

²⁹⁰ См.: Штефан С.М. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел, в свете Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Киев, 1983. С. 69 ; Лория В.А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986. С. 55; Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 9.

²⁹¹ Цуканов Н.Н. О соотношении категорий «возбуждение административного дела» и «административное расследование» // Закон и право. 2010. № 5. С. 87.

²⁹² См.: Филоненко И.О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции: дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 24. Так же см.: Пивченко Ю.В. Возбуждение административного дела : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 24 ; Клоков Е.А. Административное расследование в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 33, 58.

по нашему мнению, полагать, что в настоящее время в административном процессе производство по совершенным административным правонарушениям осуществляется в двух формах: в полной форме (при проведении административного расследования) и в упрощенной форме (в других случаях). Причем осуществление производства по ДАП в той или иной форме зависит от того, требуется или не требуется административное расследование по ДАП. С учетом этого мы полагаем, что нуждается в рассмотрении вопрос об уточнении и более тщательной регламентации административного производства при осуществлении его в полной и упрощенной форме»²⁹³.

Представляется, что стадия административного расследования должна рассматриваться в качестве факультативной ввиду того, что многие составы ДАП не осложнены большим количеством юридических фактов, подлежащих установлению для разрешения дела по существу, и в связи с этим, проведение административного расследования по каждому ДАП не представляется целесообразным.

Вопрос о праве прокурора на принятие решения о проведении административного расследования является дискуссионным. Как отмечает К.Ю. Винокуров, во-первых, не представляется возможным определить о каком постановлении прокурора идет речь, так как «если о постановлении о возбуждении производства по ДАП, то он выполняет роль аналога протокола об административном правонарушении, а здесь говорится об определении, выносимом должностным лицом соответствующего органа административной юрисдикции, во-вторых, невозможно установить лицо, уполномоченное продлевать срок административного расследования прокурору, в-третьих, возникает неопределенность с установлением акта, выносимого по итогам административного расследования»²⁹⁴. Вместе с тем сложно согласиться с

²⁹³ Великошин И.И. Стадия возбуждения дела об административных правонарушениях и некоторые аспекты ее регламентации // Право и политика. 2003. № 6. С. 87.

²⁹⁴ Винокуров К.Ю. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях // Законность. 2003. № 11. С. 15.

позицией К.Ю. Винокурова, который, анализируя статью 28.7 Кодекса, приходит к выводу о необходимости установления законодательного запрета на возбуждение прокурором ДАП при необходимости проведения административного расследования. «В случаях, когда по мнению прокурора может или должно проводиться административное расследование, следует не вынося постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, незамедлительно передать сообщение о правонарушении вместе с материалами проверки в орган или должностному лицу, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях»²⁹⁵.

Положения статьи 28.7 Кодекса предусматривают возможность проведения административного расследования, в том числе и после выявления административного правонарушения в области законодательства о противодействии коррупции.

Порождаемые коррупцией проблемы и угрозы для стабильности и безопасности общества подрывают демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносят ущерб устойчивому развитию и правопорядку. При этом коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, учитывая, что предупреждение и искоренение коррупции – это обязанность всех государств, реализуемая в том числе посредством надлежащего правоприменения в ходе уголовного производства и гражданского или административного производства²⁹⁶.

Однако, несмотря на меры, предпринимаемые обществом и государством, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных и правовых механизмов, препятствует

²⁹⁵ См.: Винокуров К.Ю. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях // Законность. 2003. № 11. С. 15.

²⁹⁶ См. : Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции : принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проведению социальных и политических преобразований, модернизации национальной экономики и финансовой системы, влечет в российском обществе недоверие к органам государственной власти и местного самоуправления, отрицательно влияет на имидж России и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. В связи с этим борьба с ней является одним из приоритетных направлений деятельности государства.

К сожалению, по данным социологического исследования, проведенного Минэкономразвития России в целях исполнения поручения Президента РФ от 14 марта 2010 № Пр-670, в России нет ни одного субъекта РФ, органы государственной власти которого большинство населения считали бы скорее честными, свободными от коррупции, нежели коррумпированными²⁹⁷.

Классифицируя виды современной коррупции по степени общественной опасности (социальным последствиям), И.В. Безрукова выделяет такие коррупционные проявления, как, во-первых, коррупция - преступление, во-вторых, коррупция - проступок²⁹⁸, к числу которых относятся административные правонарушения. При этом борьба с последними имеет не меньшее значение, чем выявление и пресечение преступлений коррупционной направленности. В связи с этим изъятие из полномочий прокурора права на возбуждение ДАП в области нарушения законодательства по противодействию коррупции существенно снизит эффективность работы как органов государственной власти в целом, так и прокуратуры в частности в сфере противодействия коррупции. Вместе с тем в отдельных случаях следует ограничить полномочия прокурора, в том числе и в отношении ДАП, связанных с коррупционными проявлениями. Подобные изменения полномочий должны быть обусловлены не необходимостью

²⁹⁷ См.: Бытовая коррупция в России : доклад Минэкономразвития России // Следователь. 2013. № 12(188). С. 62.

²⁹⁸ См.: Безрукова И.В. Основные виды современной коррупции // Следователь. 2013. № 11 (187). С. 9.

проведения административного расследования, а исключительно субъектным составом правонарушения. Так, «большинство специалистов, изучающих коррупцию, относят к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Здесь, действительно, есть все характерные признаки коррупции, за исключением наличия должностного лица»²⁹⁹. В данном случае, если правонарушение, предусмотренное статьей 5.16 Кодекса, совершено физическим лицом, прокурор, выявивший такой факт, должен направить материалы в орган, уполномоченный на возбуждение ДАП.

На основании изложенного необходимо выделить следующие выводы:

1. Возбуждение прокурором ДАП в отношении должностных и юридических лиц не только не противоречит действующему законодательству, но и является наиболее эффективной мерой прокурорского реагирования. Предоставление прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов ДАП в отношении должностных лиц вполне обоснованно, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства по ДАП иным органам (кроме прокуратуры) не всегда представляется возможным. Вместе с тем, учитывая, что деятельность граждан в предмет прокурорского надзора не входит, принятие в отношении них мер прокурорского реагирования, в том числе посредством вынесения постановления о возбуждении ДАП, некорректно.

Таким образом, целесообразно на законодательном уровне, посредством внесения изменений в Кодекс, ограничить право прокурора по возбуждению ДАП, исключив возможность вынесения соответствующих постановлений в отношении граждан, поскольку предметом прокурорского надзора по действующему законодательству является деятельность органов власти и их должностных лиц.

²⁹⁹ Безрукова И.В. Основные виды современной коррупции // Следователь. 2013. № 11 (187). С. 9.

Соответственно исключению из части 1 статьи 28.4 Кодекса подлежат следующие составы правонарушений:

- статья 5.46 Кодекса (подделка подписей избирателей, участников референдума);

- часть 2 статьи 5.58 Кодекса (использование поддельного открепительного удостоверения);

- часть 2 статьи 19.32 Кодекса (нарушение членом общественной наблюдательной комиссии требований законодательства РФ, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также невыполнение законных требований администрации места принудительного содержания);

- статья 20.26 Кодекса (самовольное прекращение работы как средство разрешения трудового спора);

- статья 20.28 Кодекса (организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении деятельности).

При этом необходимо предусмотреть, что право прокурора на возбуждение производства по ДАП может быть реализовано только в случае, если субъектом правонарушения является должностное или юридическое лицо в следующих составах:

- статья 5.23 Кодекса (сокрытие остатков тиражей бюллетеней для голосования на референдуме);

- часть 1 статьи 5.61 Кодекса (оскорбление, то есть унижение чести и достоинства, выраженное в неприличной форме);

- часть 2 статьи 5.61 Кодекса (оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или СМИ);

- статья 5.62 Кодекса (дискриминация);

- часть 2 статьи 7.24 Кодекса (использование находящегося в федеральной собственности объекта нежилого фонда без соответствующих документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда);

- статья 12.35 Кодекса (незаконное ограничение прав на управление транспортного средства и его эксплуатацию);
- статья 13.11 Кодекса (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения персональных данных);
- статья 13.14 Кодекса (разглашение информации с ограниченным доступом);
- часть 1 статьи 14.3 Кодекса (нарушение рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем законодательства о рекламе);
- часть 5 статьи 14.3 Кодекса (нарушение установленных законодательством о рекламе требований к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, а также биологически активных добавок);
- статья 19.29 Кодекса (незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего);
- статья 20.29 Кодекса (производство и распространение экстремистских материалов).

Таким образом, предлагается изложить часть 1 статьи 28.4 Кодекса в следующей редакции: «дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.24, 5.25, 5.39, 5.45, 5.48, 5.52, 5.59 - 5.63, 6.19, 6.20, частью 1 статьи 7.24, частью 1 статьи 7.31, статьями 13.27, 13.28, частями 2 и 4 статьи 14.13 (за исключением случаев, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, частью 4 статьи 15.27, статьей 15.33.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.28, 19.29, а также статьями 5.23, частями 1 и 2 статьи 5.61, статьей 5.62, частью 2 статьи 7.24, статьями 12.35, 13.11, 13.14, частями 1 и 5 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), статьями 19.9, 20.29 настоящего Кодекса, кроме случаев совершения данных

правонарушений гражданами, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем либо должностным лицом, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации».

2. Представляется, что установление процедуры эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями позволит уменьшить количество административных деликтов (превентивная функция), в рамках которых необходимо на законодательном уровне сократить полномочия органов прокуратуры по возбуждению ДАП путем исключения из компетенции прокурора права возбуждения дел, предусматривающих ответственность за нарушение правовых актов органов местного самоуправления. Подобные изменения обуславливаются тем, что возбуждение прокурором ДАП непременно должно являться следствием его надзорной деятельности. Согласно части 1 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Таким образом, соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно прокурор не вправе возбуждать ДАП в случае, если основанием для их возбуждения явилось нарушение требований муниципальных правовых актов.

Кроме того, предлагаемые изменения должны способствовать снижению нагрузки как на органы прокуратуры, так и на административные комиссии, повышению качества прокурорского надзора за исполнением

законов в деятельности последних, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении ДАП.

§ 3. Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях

Участие прокурора в рассмотрении ДАП установлено пунктом 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса, в соответствии с которым прокурор в пределах своих полномочий вправе участвовать в рассмотрении ДАП, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Часть 2 настоящей статьи предусматривает, что прокурор извещается о месте и времени рассмотрения ДАП, совершенного несовершеннолетним, а также ДАП, возбужденного по инициативе прокурора. В рамках судебной процедуры участие прокурора в рассмотрении ДАП регламентируется процессуальным законодательством и статьей 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающей, что в случаях, предусмотренных действующим законодательством, прокурор участвует в рассмотрении дел судами. Если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса. Генеральный прокурор РФ в соответствии с законодательством РФ принимает участие в заседаниях Верховного Суда РФ.

Эффективное осуществление надлежащих процессуальных действий участниками производства по ДАП на стадии рассмотрения ДАП имеет особое значение для вынесения итогового постановления по делу, отвечающего признакам законности и обоснованности.

Рассматривая содержание административного производства, А.Б. Агапов отмечает, что «под стадией рассмотрения ДАП следует понимать процессуальные действия, реализуемые после составления протокола об

административном правонарушении, которые предшествуют вынесению акта о назначении административного наказания»³⁰⁰.

По мнению Д.Н. Бахраха, «рассмотрение ДАП (глава 29 Кодекса) – главная стадия производства. На ней принимается важный документ дела – постановление о привлечении лица к административной ответственности или об освобождении его от нее»³⁰¹. Ученый выделяет следующие основные этапы стадии рассмотрения ДАП:

- подготовка дела к рассмотрению, предполагающая разрешение судом, органом, должностным лицом, получившим протокол и другие материалы административного дела, вопросов, предусмотренных статьей 29.1 Кодекса;
- слушание дела, состоящее из двух частей (подготовительная часть слушания и слушание дела по существу);
- принятие итоговых и промежуточных процессуальных решений;
- доведение (обнародование) постановления или определения до сведения участников производства и других заинтересованных лиц³⁰².

Л.Л. Попов, исследуя стадию рассмотрения ДАП, выделяет 3 этапа: подготовка дела к рассмотрению, анализ обстоятельств дела и собранных материалов, принятие и объявление постановления по делу³⁰³. Аналогичного мнению придерживается Ю.А. Копытов, выделяя подготовительный этап, этап рассмотрения дела по существу и этап вынесения постановления по делу и его оглашения³⁰⁴.

Регламентация полномочий прокурора в рамках административного судопроизводства также устанавливается в постановлениях пленумов высших судебных инстанций. Участие прокурора в рассмотрении дел в порядке

³⁰⁰ Агапов А.Б. Административная ответственность : учебник для магистров. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 293.

³⁰¹ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2010. С. 551.

³⁰² Там же. С. 552-559.

³⁰³ См.: Попов Л.Л. Административное право России : М.: Велби, Проспект, 2006. С. 235.

³⁰⁴ См.: Копытов Ю.А. Административное право : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2013. С. 260.

гражданского судопроизводства регламентируется постановлением Пленума Верховного Суда РФ. Пункт 7 данного постановления содержит указание на то, что в соответствии с частью 2 статьи 25.11 Кодекса необходимо надлежащим образом уведомлять прокурора о времени и месте рассмотрения каждого ДАП, совершенного несовершеннолетним, а также ДАП, возбужденного по инициативе прокурора. Согласно пункту 12 в случаях, предусмотренных законом, судья вправе по ходатайству прокурора принять решение о проведении экспертизы³⁰⁵.

При участии прокурора в арбитражном процессе по ДАП необходимо учитывать толкование Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, посвященное вопросам участия прокурора в арбитражном процессе³⁰⁶. Пункт 1 постановления Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 марта 2012 г. устанавливает, что с учетом части 1 статьи 202 и части 1 статьи 207 АПК РФ, поскольку главой 25 Кодекса не предусмотрено иное, полномочия прокурора на участие в рассмотрении ДАП определяются в соответствии с Кодексом. Арбитражным судам следует иметь в виду, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд, в частности, по основаниям, закрепленным в статьях 1253, 222 ГК РФ. В случаях, если прокурор обращается в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением) по делам, не предусмотренным Федеральным законом, производство по делу подлежит прекращению.

Пункт 13 рассматриваемого постановления устанавливает обязанность прокурора по доказыванию обстоятельств ДАП. Так, наличие процессуального положения истца не является основанием для освобождения

³⁰⁵ См.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 в ред. от 19 декабря 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2014. № 2.

³⁰⁶ При этом следует указать, что при подготовке прокурора к участию в рассмотрении дела в арбитражном суде необходимо учитывать постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (см.: О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 в ред. от 10 ноября 2011 г. // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8 ; 2012. № 1.

прокурора от участия в судебном разбирательстве и выполнения им обязанностей, установленных процессуальным законодательством. В силу статьи 65 АПК РФ прокурор должен доказать обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своих требований и возражений вне зависимости от формы его участия в деле³⁰⁷.

При участии в арбитражном процессе по ДАП прокурору также необходимо учитывать постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г., пункт 15 которого устанавливает, что при возбуждении производства по ДАП целесообразно руководствоваться положениями пункта 2 статьи 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», предоставляющими прокурору право принимать решение о возбуждении производства по ДАП, а также положениями статей 28.4 и 28.8 Кодекса, определяющие полномочия прокурора по возбуждению ДАП и направлению материалов в суды, уполномоченные рассматривать соответствующие дела. При этом следует иметь в виду, что в силу упомянутых норм такими правами и полномочиями обладают прокуроры (заместители прокуроров) городов и районов, а также вышестоящие прокуроры. В указанных случаях производство по делу о привлечении к административной ответственности возбуждается судом на основании заявления прокурора, отвечающего требованиям статьи 204 АПК РФ.

Несмотря на усиленное внимание Высшего Арбитражного Суда РФ к участию прокурора в производстве по ДАП, в арбитражной практике периодически возникают отдельные вопросы, связанные с участием прокурора в рассмотрении ДАП.

³⁰⁷ О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе : постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 в ред. от 25 января 2013г. // Вестник ВАС РФ. 2012. № 5; 2013. № 3.

Так, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в Постановлении от 5 октября 2009 г. дополнительно разъяснил, что арбитражный суд удовлетворил иск прокурора о привлечении ЗАО к административной ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.1 Кодекса, поскольку при реализации своих надзорных полномочий прокурор вправе возбудить производство о любом ДАП. Следовательно, проверка была проведена в соответствии с предусмотренными законом целями и задачами деятельности прокуратуры в осуществлении надзора за соблюдением ЗАО федерального законодательства (статья 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»)³⁰⁸.

Прекращая производство по ДАП и разъясняя право прокурора на вступление в процесс на любой его стадии, Федеральный арбитражный суд Центрального округа, указал, что такими полномочиями обладают прокурор субъекта РФ или его заместитель и приравненные к ним прокуроры или заместители³⁰⁹.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа отмечает, что арбитражный суд правомерно удовлетворил иск общества о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении к ответственности за нарушение режима использования земельных участков в водоохраных зонах, указав, что прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по ДАП, участвовать в рассмотрении административного дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела (статья 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»)³¹⁰.

³⁰⁸ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 5 октября 2009 г. по делу № А11-1939/2009. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

³⁰⁹ Постановление ФАС Центрального округа от 14 марта 2013 г. по делу № А23-1912/2012. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

³¹⁰ Постановление ФАС Уральского округа от 2 ноября 2009 г. № Ф09-8429/09-С1 по делу № А76-5447/2009-59-142. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

Спорный вопрос затронут и в постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 ноября 2013 г., в котором отмечено, что «настоящее дело правомерно рассмотрено судом с привлечением к участию в деле Главного контрольного управления правительства Хабаровского края, вынесшего постановление о привлечении общества к административной ответственности по возбужденному прокурором административному делу. АПК РФ не содержит положений, предусматривающих обязательность привлечения к участию в деле прокурора, возбуждившего производство по ДАП в отношении общества. Поэтому не извещение прокурора о времени и месте рассмотрения дела не является безусловным основанием для отмены судебных решений, поскольку прокурор не является участником процесса по рассматриваемому делу»³¹¹.

В совокупности данное постановление, а также приведенная практика свидетельствуют о наличии проблемы определения степени необходимости участия прокурора в рассмотрении ДАП.

Комментируя возможные формы участия прокурора в рассмотрении административных дел, Н.Г. Салищева отмечает, что в соответствии с частью 2 статьи 25.11 Кодекса на субъекты административной юрисдикции возложена обязанность по извещению прокурора о времени и месте рассмотрения административного дела, совершенном несовершеннолетним гражданином, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³¹² Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры обязаны осуществлять надзор за соблюдением законов органами

³¹¹ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22 ноября 2013 г. № Ф03-5226/2013 по делу № А73-2925/2013. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

³¹² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ в ред. от 28 декабря 2013 г. № 435 - ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7000.

и учреждениями системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Ввиду этого необходимо присутствие прокурора в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав³¹³.

Исследуя процессуальные действия прокурора при рассмотрении дел по правонарушениям, совершенным несовершеннолетними лицами, ученые отмечают, что данное участие носит специальный характер и «касается одной из важнейших, но вместе с тем узкоспециализированных направлений общенадзорной деятельности прокуратуры. Оно возможно только по тем составам правонарушений, субъектом по которым может быть несовершеннолетний. Все остальные случаи носят непостоянный характер и всецело зависят от потребностей обеспечения законности и соблюдения прав и законных интересов, находящихся под охраной органов прокуратуры»³¹⁴. Участие прокурора при рассмотрении ДАП несовершеннолетних выступает в качестве дополнительной гарантии соблюдения прав и свобод лиц, не достигших совершеннолетия³¹⁵.

По мнению А.Ю. Якимова, участие прокурора в рассмотрении дела предполагает заслушивание его заключения, при этом прокурор в обязательном порядке извещается о месте и времени рассмотрения дела о правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора³¹⁶.

В отношении необходимости дачи заключения ученые указывают, что «в некоторых прокуратурах полагают, что участие прокурора в суде общей

³¹³ См. : Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило (и др.); Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М. : Проспект, 2011. С. 543.

³¹⁴ Макаренко М.А., Фатеев Г.П. Формы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2009. № 2. С. 88-89.

³¹⁵ См.: Участие прокурора в суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях : научн.-метод. рекомендации / академия Генер. прокуратуры Рос. Федерации; Науч. – иссл. ин-т. М., 2008. С. 49.

³¹⁶ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило (и др.); Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. С. 674.

юрисдикции при рассмотрении административных дел сводится только к даче заключения, да и то если судья предложит это сделать. Вместе с тем вышеназванная норма дает право прокурору на активное участие в административном судопроизводстве на данной стадии. ... Введенная Федеральным законом от 29 апреля 2006 г. № 57-ФЗ норма, дающая право прокурору представлять доказательства, предполагает и обязанность прокурора по возбужденным им делам, особенно отнесенным к исключительной компетенции (статья 28.4 Кодекса), а также в отношении несовершеннолетних, представлять доказательства, перечисленные в статьях 26.2 – 26.8 Кодекса»³¹⁷.

Иной точки зрения придерживается О.Н. Дядькин, согласно которой в соответствии со статьей 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодексом прокурор имеет право участвовать в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных законодательством РФ. В связи с этим прокурор вправе участвовать в рассмотрении ДАП, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, при этом законодателем не оговаривается, кем рассматривается такое дело, «кроме того прокурор в обязательном порядке извещается о месте и времени рассмотрения административного дела, если оно совершено несовершеннолетним или возбуждено по инициативе прокурора. На наш взгляд, инициатива может трактоваться не только вынесением постановления о возбуждении дела, но и направлением информации о правонарушении, например в ОВД»³¹⁸.

В доктрине административного права встречается позиция, согласно которой «законодателем прямо определено лишь два основания, по которым прокурор может воспользоваться правом участия в производстве по ДАП.

³¹⁷ Участие прокурора в суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях: науч-метод. рекомендации / Академия Генер. прокуратуры Рос. Федерации; науч. – иссл. ин-т. М., 2008. С. 47 – 48.

³¹⁸ Дядькин О.Н. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // *Pandectae* : сборник статей преподавателей и аспирантов кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ВГПУ. С. 86.

Однако не следует истолковывать приведенные положения законодательства как предусматривающие исчерпывающий перечень оснований участия прокурора в производстве. В интересах обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, ввиду отсутствия в законодательстве специальных ограничений, прокурор может реализовывать свое право на участие в рассмотрении ДАП. Источниками сведений о ведущемся производстве по тому или иному ДАП могут быть данные контролирующих органов, результаты проверок и ревизий по требованиям об их проведении либо по итогам проведения согласованных прокурорами проверок субъектов предпринимательской деятельности, обращения граждан и общественных организаций, сообщения средств массовой информации и иные сигналы»³¹⁹.

Отдельного внимания заслуживает концепция В.И. Ломакина, по мнению которого статья 25.11 Кодекса не содержит конкретного указания на случаи участия прокурора в рассмотрении ДАП, что создает возможность утверждения о допустимости участия прокурора в рассмотрении всех категорий дел. При этом из статьи 25.11 Кодекса следует вывод о возможности двух форм участия прокурора в рассмотрении ДАП: обязательной формы (при участии в рассмотрении ДАП с несовершеннолетним правонарушителем, а также дел, возбужденных по инициативе прокурора) и альтернативной (по решению прокурора, принятому в рамках процесса по рассмотрению различных обращений, заявлений и жалоб субъектов административного права) . Обязательное участие прокурора происходит в случае рассмотрения ДАП, совершенном несовершеннолетним, а также ДАП, возбужденного по инициативе прокурора.

³¹⁹ Макаренко М.А., Фатеев Г.П. Формы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. С. 88.

Альтернативная форма участия осуществляется по решению прокурора, принятому им в ходе рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений граждан³²⁰.

Таким образом, необходимо признать, что нормы статьи 25.11 Кодекса и нормы процессуального законодательства не позволяют достигнуть определенности в разрешении вопроса о перечне обязательных случаев участия прокурора в рассмотрении ДАП. Дефиниция части 1 статьи 25.11 Кодекса, согласно которой прокурор в пределах своих полномочий вправе участвовать в рассмотрении ДАП, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, определяет возможное участие прокурора в качестве его права, а не обязанности и в связи с этим устанавливает возможность свободы усмотрения в разрешении данного вопроса. Часть 2 данной статьи, согласно которой прокурор извещается о месте и времени рассмотрения ДАП, совершенном несовершеннолетним, а также ДАП, возбужденного по инициативе прокурора, также не содержит указания на обязательность участия прокурора в рассмотрении указанных категорий дел.

При этом само извещение прокурора о месте и времени рассмотрения ДАП не порождает возникновения обязанности по участию в рассмотрении дела, и в связи с этим факт надлежащего или ненадлежащего извещения не подлежит оценке суда или органов административной юрисдикции, управомоченных рассматривать дело, так как он абсолютно не влияет на процессуальные права участников производства по ДАП и не влечет невозможности такого рассмотрения при отсутствии в материалах дела сведений о надлежащем извещении прокурора. Ввиду изложенного значение данной нормы нивелируется, так как утрачивается целесообразность в

³²⁰Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. С. 12, 106.

направлении извещений, которые не имеют собственного процессуального значения для разрешения дела по существу³²¹.

Отсутствие в Кодексе и в процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей обязательное привлечение к участию в деле прокурора при рассмотрении ДАП, совершенных несовершеннолетними, и дел, возбужденных по его инициативе, противоречит принципу состязательности процесса, положенному в основу ГПК РФ и АПК РФ, реализация которого, на наш взгляд, должна быть обеспечена и в рамках внесудебной процедуры рассмотрения ДАП. При этом, учитывая положения части 3 статьи 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокурор в соответствии с процессуальным законодательством РФ вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, следует предусмотреть право прокурора на участие в рассмотрении дела о любом административном правонарушении в случае возникновения необходимости такого участия, которая может определяться в зависимости от субъективного прокурорского усмотрения.

Таким образом, необходимо внести изменения в часть 2 статьи 25.11 Кодекса и изложить ее в следующей редакции.

«2. Прокурор обязан участвовать в рассмотрении дела при наличии извещения о месте и времени рассмотрения ДАП, совершенном несовершеннолетним, а также ДАП, возбужденного по инициативе прокурора».

³²¹ Как правило, на практике, прокуроры участвуют в рассмотрении данных категорий дел по собственной инициативе. См.: Решение мирового судьи судебного участка № 6 Советского района г. Воронежа по административному делу № 4- 521/13 4 сентября 2013 года // URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/prosecutor-boldyrev-yu-v-s/> (дата обращения 29.09.2014 г.); Решение окружного военного суда п. Власиха Московской обл. по делу № 12 – КА от 6 февраля 2012 г. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/prosecutor-boldyrev-yu-v-s/> (дата обращения 29.09.2014 г.); Решение Советского районного суда по делу № 12-97/2012 от 15 мая 2012 г. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/prosecutor-boldyrev-yu-v-s/> (дата обращения 29.09.2014 г.).

При этом следует отметить, что приказы Генерального прокурора РФ содержат указание на обязанность участия прокурора в рассмотрении судебных административных дел, возбужденных по инициативе прокурора (однако без указания на необходимость участия в делах о привлечении к административной ответственности несовершеннолетних).

В соответствии с приказом Генерального прокурора России от 25 мая 2012 г. № 223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» к числу основных обязанностей прокуроров, обеспечивающих участие в арбитражном процессе, относится участие в рассмотрении дел, производство по которым возбуждено на основании заявлений прокуроров о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом установлено, что прокурорам, участвующим в рассмотрении дел арбитражными судами, необходимо тщательно готовиться к судебному заседанию, в связи с чем до начала судебного разбирательства детально изучать материалы, послужившие основанием для обращения в суд с иском (заявлением), оценивать имеющиеся в них доказательства на предмет их достаточности и необходимости представления дополнительных доказательств. Данным приказом регламентируется обязательность участия прокуроров в предварительном заседании на стадии подготовки к судебному разбирательству дел, производство по которому возбуждено по искам (заявлениям) прокуроров, а также в судебном разбирательстве указанных дел в первой, апелляционной и кассационной инстанциях. В том числе устанавливается, что прокурорам городов и районов (их заместителям), приравненным к ним военным прокурорам, возбуждившим ДАП, подведомственное арбитражному суду, одновременно с направлением в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности и прилагаемых к нему документов необходимо высылать копии заявления и документов в прокуратуру субъекта РФ, военную прокуратуру округа (флота) для обеспечения участия прокурора в процессе, а также информировать об этом арбитражный суд.

Отдельному регулированию подлежит формирование обобщения практики рассмотрения дел, так как управлению по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Генеральной прокуратуры РФ, управлению обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры, отраслевым управлениям и отделам прокуратур субъектов РФ при осуществлении общего руководства деятельностью нижестоящих прокуроров по реализации полномочий в арбитражном процессе предписано регулярно (не реже одного раза в полугодие) анализировать практику участия прокуроров в арбитражном процессе, в том числе качество участия прокуроров в рассмотрении судами дел в различных судебных инстанциях, обоснованность поданных жалоб (представлений). В дальнейшем результаты анализа подлежат использованию для совершенствования деятельности подчинённых прокуроров, обеспечения их материалами организационно-методического характера, распространения положительного опыта работы по реализации полномочий в арбитражном процессе, проведения учебно-методических занятий по повышению деловой квалификации работников нижестоящих прокуратур, их стажированию. Указанным приказом устанавливается необходимость оценки деятельности прокуроров по участию в арбитражном процессе исходя из качества поддержания в суде предъявленных прокурором исков (заявлений), эффективности апелляционного и кассационного обжалования судебных актов по арбитражным делам, в рассмотрении которых участвовал прокурор, обоснованности представлений о пересмотре в порядке надзора судебных актов³²².

Результаты работы прокуратуры Воронежской области в сфере административного преследования

³²² Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25 мая 2012 г. № 223 // Законность. 2012. № 7. С.

		2012	2013
По постановлению прокурора освобождено лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов		12	1
Вынесено прокурором постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении в порядке статьи 28.4 Кодекса		4276	4258
С участием прокурора рассмотрено дел об административных правонарушениях всеми органами административной юрисдикции		6626	7957
В том числе	Возбужденных прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса	908	1630
	В суде	609	811
	Из них	Возбужденных прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса	
	В отношении несовершеннолетних	2449	2181
	С вынесением акта о назначении административного наказания	6158	7515
Принесено протестов на не вступившие в силу постановления по ДАП и (или) последующие решения по жалобам на эти постановления и последующие решения в порядке статьи 30.10 Кодекса		882	875
Удовлетворено протестов на не вступившие в силу постановления по ДАП и (или) последующие решения по жалобам на эти постановления		860	829
Принесено протестов на вступившие в силу постановления по ДАП, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов в порядке статьи 30.12 Кодекса		4	6
Удовлетворено протестов на вступившие в силу постановления по ДАП, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов		4	5
Возбуждено административных дел по статье 17.7 Кодекса за невыполнение законных требований прокурора и его заместителя		58	59
Наказано лиц в административном порядке по статье 17.7 Кодекса за невыполнение законных требований прокурора и его заместителя		53	58

Анализ вышеуказанных статистических данных свидетельствует о существенном снижении количества лиц, освобожденных по постановлениям

прокурора ввиду незаконного задержания, что обосновывается как повышением уровня законности в указанной сфере, эффективностью принимаемых прокуратурой превентивных мер, так и упущениями при осуществлении надзорной деятельности. По сравнению с 2012 г. количество соответствующих мер прокурорского реагирования уменьшилось в 12 раз (с 12 – в 2012 г. до 1 – в 2013 г.).

При этом наблюдается незначительное количество снижения ДАП, возбужденных прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса (с 4276 до 4258). В то же время наблюдается значительное увеличение ДАП, рассмотренных с участием прокурора (с 6626 до 7957). Прослеживается положительная тенденция обеспечения участия прокуроров в рассмотрении ДАП, возбужденных ими в порядке статьи 28.4 Кодекса: с участием прокурора в 2013 г. рассмотрено 1630 ДАП, в то время как при идентичных показателях возбужденных ДАП прокурором в анализируемых периодах в 2012 г. прокурором принято участие в рассмотрении лишь 908 ДАП, возбужденных по его инициативе.

По результатам работы прокуратуры Воронежской области можно сделать вывод о сокращении количества ДАП в отношении несовершеннолетних, рассмотренных с участием прокурора (с 2449 до 2181).

Следует отметить увеличение количества ДАП, рассмотренных с участием прокуроров судебными органами (с 609 до 811).

Примерно на прежнем уровне осталось количество протестов, принесенных прокурорами на постановления по ДАП (882 – 875), в то время как количество протестов, принесенных на вступившие в силу постановления по ДАП увеличилось (с 4 до 6).

По-прежнему прокуроры вынуждены достаточно часто инициировать привлечение должностных лиц к ответственности за невыполнение своих законных требований. Так, по статье 17.7 Кодекса в 2013 г. возбуждено 59 ДАП, а в 2012 г. – лишь на одно дело меньше.

Изучение материалов проверок, планов работ прокуратур свидетельствует о том, что прокурорами уделяется пристальное внимание осуществлению надзора за соблюдением законодательства об административных правонарушениях и функции административного преследования.

В ходе надзора за исполнением административного законодательства органами прокуратуры в 2013 г. выявлено 9,6 тыс. нарушений (в 2012 г. – 9,6 тыс.). В целях их устранения принесен 881 (887) протест, в суд направлено 28 (42) заявлений, внесено 120 (121) представлений. По результатам их рассмотрения 112 (134) должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечено 4146 (4182) лиц. На фоне роста количества привлеченных к административной ответственности в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина – 2705 (2363), в том числе в области реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» - 64 (42), наблюдается снижение в сферах экономики – 413 (443), охраны окружающей среды и природопользования – 455 (543), в области межнациональных отношений – 2 (8), в сфере противодействия экстремизму – 49 (66), в сфере противодействия терроризму – 262(302), в области противодействия коррупции – 7 (8). Увеличилось количество лиц, которым по результатам рассмотрения постановлений прокуроров назначено административное наказание в виде дисквалификации – 5 (4)³²³.

Из расположенных на поднадзорной территории органов административной юрисдикции по-прежнему основная масса нарушений выявлялась в органах полиции. Иные органы охватывались проверками в меньшей степени (Роспотребнадзор, МЧС, УФМС, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, гостехнадзор и др.).

³²³ Статистический отчет прокуратуры Воронежской области за 2013 г. //Архив прокуратуры Воронежской области. 2013.

Наиболее часто используемыми статьями Кодекса при возбуждении ДАП являются: 5.27 (нарушение законодательства о труде и об охране труда), 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), 7.1 (самовольное занятие земельного участка), 13.11 (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), 20.4 (нарушение требований пожарной безопасности). За невыполнение законных требований прокурора по статье 17.7 Кодекса к административной ответственности привлечено 58 (53) лиц.

Проблемы и трудности, с которыми прокуроры сталкиваются при осуществлении надзорных мероприятий, связаны лишь с несвоевременным изучением динамично развивающейся нормативной базы.

В связи с дополнением Кодекса статьей 5.59 органами прокуратуры области принимались меры по привлечению виновных должностных лиц к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. В анализируемом периоде прокурорами возбуждено 18 (12) ДАП данной категории.

По вопросам законности привлечения к административной ответственности в прокуратуру области поступило 59 (56) обращений, основная масса которых содержала доводы о неправомерных действиях сотрудников ГИБДД. Доводы обращений по указанным вопросам, как правило, не подтверждались.

Нарушения административного законодательства выявлялись аппаратом прокуратуры области также в КУ ВО «Лесная охрана», МИ ФНС № 12, ГУ МЧС, государственной жилищной инспекции, инспекции государственного строительного надзора, департаменте аграрной политики, управлениях по государственному регулированию тарифов, ветеринарии и Роспотребнадзора области. Основная масса выявленных нарушений связана с неправомерными действиями при осуществлении производства по ДАП. По результатам рассмотрения внесенных прокуратурой области в адрес

руководителей названных органов и учреждений представлений виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Результаты работы прокуратуры РФ
в сфере административного преследования

		2012	2013
По постановлению прокурора освобождено лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов		137	80
Вынесено прокурором постановлений о возбуждении ДАП в порядке статьи 28.4 Кодекса		321479	302538
С участием прокурора рассмотрено ДАП всеми органами административной юрисдикции		581350	596924
В том числе	Возбужденных прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса	153359	169738
	В суде	58264	64959
	Из них		
	Возбужденных прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса	55774	62060
	В отношении несовершеннолетних	160290	152026
	С вынесением акта о назначении административного наказания	508522	515611
Принесено протестов на не вступившие в силу постановления по ДАП и (или) последующие решения по жалобам на эти постановления и последующие решения в порядке статьи 30.10 Кодекса		107643	100061
Удовлетворено протестов на не вступившие в силу постановления по ДАП и (или) последующие решения по жалобам на эти постановления		102115	93915
Принесено протестов на вступившие в силу постановления по ДАП, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов в порядке статьи 30.12 Кодекса		669	1103
Удовлетворено протестов на вступившие в силу постановления по ДАП, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов		434	888
Возбуждено ДАП по статье 17.7 Кодекса за невыполнение законных требований прокурора и его заместителя		6567	6020
Наказано лиц в административном порядке по статье 17.7 Кодекса за невыполнение законных требований прокурора и его заместителя		5814	5315

Сравнительно-правовой анализ работы прокуратуры РФ в сфере административного преследования в целом позволяет сделать вывод о наличии общих тенденций с деятельностью прокуратуры Воронежской области. На федеральном уровне также наблюдается количественное снижение лиц, освобожденных постановлением прокурора в связи с их незаконным задержанием (со 137 до 80).

На фоне сокращения количества дел, возбужденных прокурором (с 321 479 до 302 538), прослеживается повышение количества ДАП, рассмотренных с участием должностных лиц органов прокуратуры (с 581 350 до 596 924).

В целом по России прокуроры стали уделять повышенное внимание принятию участия в рассмотрении ДАП, возбужденных по их инициативе (с 153 359 до 169 738). При этом можно отметить снижение количества ДАП в отношении несовершеннолетних, рассмотренных с участием прокурора (с 160 290 до 152 026).

Практически на 7 тысяч увеличилось количество ДАП, рассмотренных с участием прокурора судебными органами (с 58 264 до 64 959), что обосновывается увеличением количества ДАП, возбужденных по инициативе прокурора и относящихся к компетенции суда.

Наблюдается незначительно уменьшение протестов, принесенных на не вступившие в силу постановления по ДАП (с 107 643 до 100 061). При этом почти в два раза увеличилось количество протестов, принесенных на вступившие в силу постановления по ДАП (с 669 до 1103).

Единственным показателем деятельности прокуратур РФ в сфере административного преследования, имеющим противоположную динамику по сравнению с деятельностью прокуратуры Воронежской области, выступает количество ДАП по статье 17.7 Кодекса: в целом по России оно существенно снизилось (с 6567 до 6020), в то время как в Воронежской области наблюдается незначительное увеличение ДАП данной категории (58 – 59)³²⁴.

³²⁴ Статистический отчет прокуратуры Воронежской области за 2013 г. //Архив прокуратуры Воронежской области. 2013.

Одной из наиболее важных тенденций деятельности как прокуратуры Воронежской области, так и органов прокуратуры России в целом является снижение количества ДАП, возбужденных прокурором, при существенном увеличении ДАП, рассмотренных с его участием. В связи с этим проблемы, касающиеся участия прокурора в рассмотрении ДАП, приобретают наибольшую актуальность.

Однако регламентация вопроса об обязанности участия прокурора в рассмотрении дел в актах Генеральной прокуратуры РФ представляется недостаточной, так как:

– во-первых, рассмотренные приказы применимы к регламентации участия прокурора в рассмотрении ДАП судебными органами и не содержат указаний относительно порядка участия прокурора при рассмотрении дел внесудебными органами административной юрисдикции;

– во-вторых, в данных приказах отсутствует детальная конкретизация оснований участия прокурора в рассмотрении ДАП (к примеру, нет указания на необходимость участия прокурора в рассмотрении дел о привлечении несовершеннолетних к административной ответственности);

– в-третьих, приказы Генерального прокурора РФ являются обязательными только для органов прокуратуры, в связи с этим нормы, содержащиеся в них и посвященные вопросу обязательности участия прокурора в судебном заседании по ДАП, возбужденным по инициативе прокурора, не подлежат учету судебными и внесудебными органами при определении возможности рассмотрения дела в отсутствие прокурора.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Отсутствие в Кодексе и в процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей обязательное привлечение к участию в деле прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных

несовершеннолетними, и дел, возбужденных по его инициативе, противоречит принципу состязательности процесса, положенному в основу ГПК РФ и АПК РФ, реализация которого, на наш взгляд, должна быть обеспечена и в рамках внесудебной процедуры рассмотрения дела. При этом, учитывая положения части 3 статьи 35 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокурор в соответствии с процессуальным законодательством РФ вправе вступить в дело в любой стадии процесса или обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита охраняемых законом интересов общества или государства и прав граждан, следует предусмотреть право прокурора на участие в рассмотрении любого ДАП в случае возникновения необходимости такого участия, определяемого в зависимости от субъективного прокурорского усмотрения.

2. Для обеспечения эффективного участия прокурора в рассмотрении ДАП необходимо внести изменения в часть 2 статьи 25.11 Кодекса и изложить ее в следующей редакции:

«2. Прокурор обязан участвовать в рассмотрении дела при наличии извещения о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора».

Заключение

В настоящее время обеспечение общественной безопасности и правопорядка, а также осуществление правозащитных функций государства невозможно реализовать без принятия мер, направленных на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры. Детальная регламентация полномочий прокурора в рамках административного производства позволяет гарантировать законность привлечения виновного лица к административной ответственности, и, в конечном итоге, направлена на всестороннюю защиту прав и законных интересов субъектов административного права. Завершая исследование правового статуса прокурора в производстве по ДАП, необходимо сделать следующие выводы:

1. Исторический анализ полномочий органов прокуратуры с момента учреждения данного органа и до настоящего времени свидетельствует:

во-первых, о необходимости законодательной минимизации роли прокурора как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения на стадии досудебного производства по уголовному делу;

во-вторых, об усилении и дальнейшем совершенствовании надзорных полномочий прокурора, в частности, в рамках надзора за управленческой деятельностью различных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

в-третьих, о соответствии данной модели функционирования прокуратуры ее правовой природе в целях улучшения качества деятельности органов административной юрисдикции, укрепления законности и повышения эффективности государственного управления.

2. Целесообразно дополнить Конституцию РФ новой главой «Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации», в которой необходимо закрепить базовые принципы организации деятельности прокуратуры в целом, а также полномочия прокурора и порядок их реализации в сфере надзора за соблюдением Конституции РФ. При этом необходимо исключить статью 129

Конституции РФ из главы 7, вернув ей прежнее наименование «Судебная власть».

3. Выделяются основные особенности правового статуса прокурора как субъекта производства по делам об административных правонарушениях, согласно которым прокурор:

- 1) является гарантом законности производства по ДАП;
- 2) участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по ДАП;
- 3) обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению производства по ДАП;
- 4) имеет правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией;
- 5) обладает широким кругом процессуальных полномочий.

4. Определяется, что процессуальные действия, реализуемые в рамках надзора за исполнением законов административно-юрисдикционными органами, необходимо рассматривать в качестве юрисдикционно-надзорной процедуры, осуществляемой органами прокуратуры в структуре производства по ДАП. Данная процедура, не выходя за процессуальные пределы производства по ДАП, реализуется одновременно с ним.

5. Предлагается выделить следующие основные стадии деятельности прокурора в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры:

- а) превентивная, включающая процессуальные действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и определение факторов, способствующих их совершению, а также процессуальные действия по проведению проверок соблюдения законодательства органами административной юрисдикции (проверок законности привлечения лица к административной ответственности; законности применения административно-обеспечительных мер; законности применения мер административного пресечения; вынесения предостережения о недопустимости нарушения закона);

б) оперативная, содержащая процессуальные действия прокурора, направленные на применение мер прокурорского реагирования в случае обнаружения нарушений закона на стадиях возбуждения и рассмотрения ДАП (принятие постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов; вынесение представления об устранении нарушений закона; принятие решения о вынесении постановления о возбуждении производства по ДАП);

в) опротестования, включающая процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по ДАП и иных итоговых решений по делу.

6. Представляется, что опротестование административных правовых актов – одна из стадий административно-юстиционного процесса. При отсутствии необходимого результата по итогам рассмотрения протеста последующие действия прокурора по признанию недействительным акта осуществляются в рамках административно-юстиционного процесса.

Опротестование актов, принимаемых в производстве по ДАП, производится в рамках административно-юрисдикционного процесса, что влечет необходимость соотнесения процессуального законодательства с нормами Кодекса, предопределяющую возникновение коллизий в порядке регламентации процедуры опротестования прокурором постановлений ДАП.

7. Под административным преследованием следует понимать процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными на то должностными лицами в рамках производства по ДАП с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение.

Определяется, что административное преследование как функция прокуратуры представляет собой совокупность процессуальных действий прокурора в рамках производства по ДАП с момента вынесения постановления о возбуждении производства по ДАП до направления его на рассмотрение по существу.

8. Аргументируется, что возбуждение прокурором ДАП в отношении должностных и юридических лиц не только не противоречит действующему законодательству, но и является наиболее эффективной мерой прокурорского реагирования. Вместе с тем, учитывая, что деятельность граждан в предмет прокурорского надзора не входит, принятие в отношении них мер прокурорского реагирования, в том числе посредством вынесения постановления о возбуждении ДАП, необоснованно. Предоставление же прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов ДАП в отношении должностных лиц вполне обоснованно, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства ДАП иным органам (кроме прокуратуры) не всегда возможно.

Таким образом, целесообразно на законодательном уровне, посредством внесения изменений в Кодекс, ограничить право прокурора по возбуждению ДАП, исключив возможность вынесения соответствующих постановлений в отношении граждан, поскольку предметом прокурорского надзора, по действующему законодательству, является деятельность органов власти и их должностных лиц. Предлагается изложить часть 1 статьи 28.4 Кодекса в следующей редакции: «Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.24, 5.25, 5.39, 5.45, 5.48, 5.52, 5.59 – 5.63, 6.19, 6.20, частью 1 статьи 7.24, частью 1 статьи 7.31, статьями 13.27, 13.28, частями 2 и 4 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, частью 4 статьи 15.27, статьей 15.33.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.28, 19.29, 5.23, частями 1 и 2 статьи 5.61, статьей 5.62, частью 2 статьи 7.24, статьями 12.35, 13.11, 13.14, частями 1 и 5 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), статьями 19.9, 20.29 настоящего Кодекса, кроме случаев совершения данных правонарушений гражданами, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской

Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем либо должностным лицом, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации».

9. Обосновывается мнение о том, что установление процедуры эффективного взаимодействия между органами прокуратуры и административными комиссиями позволит уменьшить количество административных деликтов (превентивная функция), в рамках которой необходимо на законодательном уровне сократить полномочия органов прокуратуры по возбуждению ДАП путем исключения из компетенции прокурора права возбуждения дел, предусматривающих ответственность за нарушение положений правовых актов органов местного самоуправления. Подобные изменения обуславливаются тем, что возбуждение прокурором ДАП непременно должно являться следствием его надзорной деятельности. Согласно части 1 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Таким образом, соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно прокурор не вправе возбуждать ДАП в случае, если основанием для их возбуждения явилось нарушение требований муниципальных правовых актов.

Кроме того, предлагаемые изменения должны способствовать снижению нагрузки как на органы прокуратуры, так и на административные комиссии, повышению качества прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности последних, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

10. Исследуется, что отсутствие в Кодексе и в процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей обязательное привлечение к участию прокурора при рассмотрении ДАП, совершенных несовершеннолетними, и дел, возбужденных по его инициативе, не соответствует принципу состязательности процесса, положенному в основу ГПК РФ и АПК РФ, реализация которого, на наш взгляд, должна быть обеспечена и в рамках внесудебной процедуры рассмотрения дела. При этом, учитывая положения части 3 статьи 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокурор в соответствии с административно-процессуальным законодательством РФ вправе вступить в дело в любой стадии процесса или обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита охраняемых законом интересов общества или государства и прав граждан, следует предусмотреть право прокурора на участие в рассмотрении дела о любом административном правонарушении в случае возникновения необходимости такого участия, определяемого в зависимости от субъективного прокурорского усмотрения.

11. Представляется, что для обеспечения эффективности участия прокурора в рассмотрении ДАП необходимо внести изменения в часть 2 статьи 25.11 Кодекса и изложить ее в следующей редакции:

«2. Прокурор обязан участвовать в рассмотрении дела при наличии извещения о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора».

Список использованных нормативных правовых актов, судебной практики, специальной литературы

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. на 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Российская газета. – 1993 г. – № 237. – 25 декабря; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. на 05 мая 2014 г. № 130 - ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2014. – № 19. – Ст. 2335.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ с изм. и доп. на 23 июня 2014 г. № 154 - ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; Рос. газ. – 2014. – 25 июня.
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ с изм. и доп. на 02 ноября 2013 г. № 294) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2013. – № 44. – Ст. 5633.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ с изм. и доп. на 04 июня 2014 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52. ч. 1. – Ст. 4921 ; 2014. – № 23. – Ст. 2926.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и

- муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ с изм. и доп. на 23 июня 2014 г. № 139-ФЗ // Собр. законодательства. – 2008. – № 52 (ч.1). – Ст. 6249 ; Рос. газ. – 2014. – 25 июня.
8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ в ред. федер. закона от 02 июля 2013 г. № 182) // Собр. законодательства. – 2006. – № 19. – Ст. 2060 ; 2013. – № 27. – Ст. 3474.
 9. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон в ред. от 17 ноября 1995 г. № 2202-1 с изм. и доп. на 04 июня 2014 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2014. – № 23. – Ст. 2930.
 10. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон в ред. от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ с изм. и доп. на 04 июня 2014 г. № 145 - ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177; 2014. – № 23. – Ст. 2930.
 11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» : федер. закон в ред. от 21 декабря 2013 г. № 363-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 51. – Ст. 6683.
 12. О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон в ред. от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 14. – Ст. 1578.
 13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : федер. закон в ред. от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ с изм. и доп. на 28 июня.2013 г. № 134-ФЗ) // Собр.

- законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6730 ; 2013. – № 26. – Ст. 3207.
14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»: федер. закон в ред. от 28 декабря 2010 г. № 404 – ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 16 ; 2013. – № 14. – Ст. 1649.
 15. Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области в ред. от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ с изм. и доп. на 3 декабря 2013г. № 63 - ОЗ) // Коммуна. – 2005. – № 4 ; Молодой коммунар. – 2013 . – № 59.
 16. Об административных правонарушениях : закон Ярославской области в ред.от 3 декабря 2007 г. № 100-з с изм. и доп. на 05 июля 2013 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
 17. О Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»: Уведомление СФ ФС РФ от 27 ноября 2013 г. № СФ-6 // Рос. газ. – 2013. – № 273. – 4 дек.
 18. Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе : приказ Генерального прокурора России от 25 мая 2012 г. № 223 // Законность. – 2012. – № 7.
 19. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе : приказ Генерального прокурора России от 26 апреля 2012 г. № 181 // Законность. – 2012. – № 6.
 20. О методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях : письмо Генерального прокурора РФ от 27 февраля 2004 № 36-12-2004. Доступ из справочно-правовой системы

- «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
21. Отчет о работе прокурора. Форма № П (квартальная) : приказ Генерального прокурора России от 2 июня 2010 г. № 233. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
22. Об организации работы по применению части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : указания Генерального прокурора РФ от 14 мая 2009 г. № 160/8 (утратили силу). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.10.2013г.).
23. Об утверждении состава административной комиссии при управе Левобережного района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 320, с изм. и доп. на 08 ноября 2013 г.// Берег. – 2013. – № 38. – 11 апр.
24. Об утверждении состава административной комиссии при управе Коминтерновского района городского округа город Воронеж: постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 321 // Берег. – 2013. – № 38. – 11 апр.
25. Об утверждении состава административной комиссии при управе Железнодорожного района городского округа город Воронеж: постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 323 // Берег. – 2013. – № 38. – 11 апр.
26. Об утверждении состава административной комиссии при управе Ленинского района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 9 апреля 2013 г. № 324 с изм. и доп. на 05 ноября 2013 г.// Берег. – 2013. – № 38. – 11 апр.
27. Об утверждении состава административной комиссии при управе Советского района городского округа город Воронеж : постановление

- администрации городского округа Воронеж от 11 апреля 2013 г. № 337 // *Берег*. – 2013. – № 40. – 16 апр.
28. Об утверждении состава административной комиссии при управе Центрального района городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 2 августа 2013 г. № 698 // *Берег*. – 2013. – № 84. – 8 авг.
29. О создании и утверждении количественного и персонального состава административной комиссии при администрации города Горно-Алтайска : решение Горно-Алтайского городского совета депутатов от 26 января 2012 г. № 45-5. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
30. О составе административной комиссии при администрации Шумерлинского района Чувашской республики : решение Собрания депутатов Шумерлинского района Чувашской республики от 25 апреля 2013 г. № 33/6. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
31. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2009. – № 27. – Ст. 3382.
32. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова: постановление

- Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 27. – Ст. 2882.
33. О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 29 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2013. – № 2.
34. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 с изм. и доп. на 09 февраля 2012 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 4.
35. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 с изм. и доп. на 09 февраля 2012 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1.
36. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 с изм. и доп. на 12 декабря 2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.
37. О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе: постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 15 с изм. и доп. на 25 января 2013 // Вестник ВАС РФ. – 2012. – № 5 ; – 2013. – № 3.
38. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 с изм. и доп. на 10 ноября 2011 г.) // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8 ; – 2012. – № 1.
39. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

- постановление Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 с изм. и доп. на 10 февраля 2011 г.) // Вестник ВАС РФ. – 2003. – № 3.
40. Постановление Верховного Суда РФ от 16 октября 2012 г. № 1-АД12-5. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
41. Постановление Президиума ВАС РФ от 14 октября 2008 г. № 7152/08 по делу № А72-6079/07-8/229 // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 1. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.);
42. Постановление Президиума ВАС РФ от 20 июля 2004 г. № 2343/04 по делу № А79-4505/03-СК1-4264 // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 12.
43. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22 ноября 2013 г. № Ф03-5226/2013 по делу № А73-2925/2013. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
44. Постановление ФАС Центрального округа от 14 марта 2013 г. по делу № А23-1912/2012. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
45. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 октября 2010 г. № А33-5941/2010. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
46. Постановление ФАС Поволжского округа от 17 мая 2010 г. по делу № А12-1574/2010. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
47. Постановление ФАС Поволжского округа от 5 марта 2009 г. № А12-18737/2008. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
48. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 5 октября 2009 г. по делу № А11-1939/2009. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
49. Постановление ФАС Уральского округа от 2 ноября 2009 г. № Ф09-8429/09-С1 по делу № А76-5447/2009-59-142. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).

50. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2012 г. по делу № А35-6225/2012. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
51. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2012 г. по делу № А35-6225/2012. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
52. Решение Мирowego судьи судебного участка № 6 Советского района г. Воронежа по административному делу № 4- 521/13 4 сентября 2013 года // URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/prosecutor-boldyrev-yu-v-s/> (дата обращения 29.09.2014 г.).
53. Решение окружного военного суда п. Власиха Московской обл. по делу № 12 – КА от 6 февраля 2012 г. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/prosecutor-boldyrev-yu-v-s/> (дата обращения 29.09.2014 г.).
54. Решение Советского районного суда по делу № 12-97/2012 от 15 мая 2012 г. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-administrativnoe/prosecutor-boldyrev-yu-v-s/> (дата обращения 29.09.2014 г.).
55. Закон № 283/1993 «О публичном обвинении» // URL: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-o-statnim-zastupitelstvi-12932.html>. (дата обращения: 13.03.2014 г.).
56. Положение о прокурорском надзоре : постановление ВЦИК от 28 мая 1922 // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=9076> (дата обращения: 19.10.2013 г.).
57. Указ о должности генерал-прокурора, 27 апреля 1722 г. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1120163> (дата обращения: 19.10.2013 г.).

58. Указ о фискалах и о их должности и действии, 1714 г., марта 17. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2007/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
59. Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г. Часть первая. URL: <http://base.garant.ru/58105224/> (дата обращения: 19.10.2013).

Специальная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс / С.А. Авакьян. 2-е изд., перераб и доп. в 2т. – М.: Юристъ, 2007.– Т.1. – 607 с.
2. Агапов А.Б. Административная ответственность : учебник для магистров / А.Б. Агапов. 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 494 с.
3. Административное право России : учебник / под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма; ИНФРА, 2010. – 784 с.
4. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. – 704 с.
5. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.
6. Административный процесс в Российской Федерации : учебное пособие / О.В. Гречкина, В.И. Майоров. – Челябинск, 2008. – 453 с.
7. Айрапетян Э.С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации / Э.С. Айрапетян // Следователь. – 2013. – № 8. – С. 2 – 5.
8. Александров А.С. Правовое положение прокурора в досудебном производстве по уголовному делу / А.С. Александров, С.В. Власова // Судебная власть и уголовный процесс. – 2012. – № 1. – С. 66 – 75.

9. Алехин А.П. Административное право России : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2012. – 752 с.
10. Алхутова Е. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции в сфере экономики / Е. Алтухова // Законность. – 2013. – № 4. – С. 25 – 27.
11. Аминов А.П. Противодействие коррупции государственных служащих. Россия и опыт Германии / А.П. Аминов // Следователь. – 2012. – № 4. – С. 2 – 8.
12. Амирбеков К. Развитие обвинительной функции прокуратуры в судебных стадиях уголовного судопроизводства / К. Амирбеков // Законность. – 2012. – № 6. – С. 23 – 26.
13. Андреев Г. Прокуратура – опора законности и государства / Г. Андреев // Законность. – 2007. – № 10. – С. 22 – 24.
14. Асташева М.Г. Об истории возникновения и развития права и науки об уголовно-процессуальной деятельности прокурора в России в период отделения суда от административных органов / М.Г. Асташева, Г.Н. Королев // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. Актуальные проблемы российского права, философии, экономики и финансов. – Нижний Новгород, 2005. – Вып. 15. – С. 22 – 31.
15. Бабаев С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления / С.Н. Бабаев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 208 с.
16. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М.В. Баглай. 4-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 834 с.
17. Баев О.Я. Избранные работы : в 2 т / О.Я. Баев. – Воронеж.: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – Т. 1. – 616 с.
18. Баев О.Я. Правовые и тактические основы усмотрения в уголовном преследовании : учеб. пособие / О.Я. Баев. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 232 с.

19. Бажанов С. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов / С. Бажанов // Законность. – 2009. – № 6. – С. 31–35.
20. Басов С.Л. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в порядке надзора по протесту прокурора / С.Л. Басов // КриминалистЪ. – 2010. – № 1. – С. 92 – 96.
21. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2010. 608 с.
22. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник /Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2009. – 608 с.
23. Безрукова И.В. Основные виды современной коррупции / И.В. Безрукова // Следователь. – 2013. – № 11 (187). – С. 4–12.
24. Белкин Р.С. Избранные труды / Р.С. Белкин. – М. : Норма, 2008. –768 с.
25. Бессарабов В.Г. Место прокуратуры а государственном механизме современной России / В.Г. Бессарабов // Законность. – 1999. – № 10. – С. 34 – 37.
26. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор : учебник / В.Г. Бессарабов. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. – 544 с.
27. Бессарабов В.Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. – М. : Городец, 2007. – 464 с.
28. Билоус Е.Н. К вопросу об организации взаимодействия органов внутренних дел и их оперативных подразделений с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции / Е.Н. Билоус, Н.Н. Васильев, С.В. Харченко // Следователь. – 2013. – № 10. – С. 5–10.
29. Бирюков П.Н. Прокуратура Австрийской республики / П.Н. Бирюков // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2011. – № 4. – С. 37 – 44.
30. Бирюков П.Н. Прокуратура Финляндии / П.Н. Бирюков // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». –2011. – № 4.

31. Бирюков П.Н. Прокуратура Чешской республики / П.Н. Бирюков // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2011. – № 4.
32. Булдыгина Н.И. Проблемы регламентации полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия / Н.И. Булдыгина // Судебная власть и уголовный процесс. – 2012. – № 1. – С. 85 – 87.
33. Бунин И. Коррупция: общественное восприятие и плохая практика В.И. Бунин // Вопросы местного самоуправления. – 2011. – № 6. – С. 37–38.
34. Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы : монография / С.Г. Буянский. – М. : Буквоед, 2006. – 160 с.
35. Бывальцева С.Г. Современная концепция развития российской прокуратуры /С.Г.Бывальцева //Бизнес, Менеджмент и Право. – 2013. – № 2. – С. 84–86.
36. Быкова Е.В. Современные задачи российской прокуратуры /Е.В. Быкова, М.В. Парфенова //Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 56–58.
37. Бытовая коррупция в России : доклад Минэкономразвития России // Следователь. – 2013. – № 12(188). – С. 55–64.
38. В Воронеже не будет «индивидуальных» льгот по налогам // Рос. газ. – 2011. – 1 марта.
39. В прокуратуре области подвели итоги работы за 2013 год. 30.01.2014 г. URL: <http://www.prokuratura-vrn.ru/?viewmero=121&m=38> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
40. Вагапов Р.Ф. Значение законодательных новелл, внесенных в ФЗ «О прокуратуре РФ» с 1999 года по настоящее время /Р.Ф. Вагапов //Российский следователь. – 2013. – № 7. – С. 43–34.
41. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации / И.В. Велиев // Современное право. – 2005. – № 10. – С.34 – 36.

42. Великошин И.И. Стадия возбуждения дела об административных правонарушениях и некоторые аспекты ее регламентации / И.И. Великошин // Право и политика. – 2003. – № 6. – С. 63 – 67.
43. Венгеров А.Б. Теория государства и права : учебник (для юрид. вузов) /А.Б.Венгеров. 9-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2013. – 807 с.
44. Викторов И.С. Надзор за соблюдением законов об ответственности за административные правонарушения / И.С. Викторов // Настольная книга прокурора. – М. : Щит-М, 2002. – 784 с.
45. Винокуров К.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации / К.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 11. – С. 56 – 59.
46. Винокуров К.Ю. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении / К.Ю. Винокуров // Законность. – 2003. – № 11. – С. 13 – 16.
47. Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук / К.Ю. Винокуров. – М., 2004. – 260 с.
48. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности : науч.-практ. пособие. – М. ; Экзамен. 2006. – С.53 –54.
49. Воронин О.В. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса / О.В. Воронин // Вестник Тюменского государственного университета. Право. – 2013. – № 1 (7). – С. 24–32.
- 50.Ворончихин М.А. Субъекты уголовного преследования (понятия, виды, правовая культура) /М.А.Ворончихин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ижевск, 2002. – 22 с.
- 51.Галаган И.А. Возбуждение дела – начальная стадия производства по делам об административных проступках // И.А.Галаган и его научное

- наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – 544 с.
- 52.Галузо В.Н. Власть прокурора в Российской Федерации / В.Н. Галузо // Закон и право. – 2008. – № 5. – С. 73 – 74.
- 53.Гальченко А. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушения / А. Гальченко // Законность. –2014. – № 2. – С. 20 – 25.
- 54.Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях /А.И. Гальченко // Законность. – 2014. – № 2. – С. 20–24.
- 55.Гатчинская городская прокуратура выявила нарушения при рассмотрении дел административной комиссией муниципального образования города Коммунар. URL: [http:// www.prokuratura-lenobl.ru/news/lo/5381](http://www.prokuratura-lenobl.ru/news/lo/5381) (дата обращения: 20.12.2013).
- 56.Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник / Н.И. Глазунова. – М.: ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2007. – 608 с.
- 57.Головистикова А.Н. Толковый словарь юридических терминов / составители А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. – М. : Эксмо, 2008. – 709 с.
- 58.Горюнов В.В. Прокурор как субъект уголовного преследования / В.В.Горюнов, К.А. Макаров //Законность. – 2013. – № 4. – С. 6–8.
- 59.Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики : монография / О.В. Гречкина. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 296 с.
- 60.Гречкина О.В. Административная юрисдикция: понятие, содержание и базовые характеристики / О.В. Гречкина, Э.В. Кабанова // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд. Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып. 8. – 262 с

- 61.Гречкина О.В. Административный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / О.В. Гречкина, В.И. Майоров. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2008. – 186 с.
- 62.Гулягин А.Ю. Административно-юрисдикционная деятельность прокуратуры /А.Ю.Гулягин //Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 26–30.
- 63.Гулягин А.Ю. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций органов прокуратуры / А.Ю. Гулягин // Административное право и административный процесс. – 2012. – № 6. – С. 8-10.
- 64.Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / А.Ю. Гулягин ; под ред. В.П. Рябцева. – М. : Юрист, 2012. – 144 с.
- 65.Гусева Т.А. Роль прокурора в защите публичных интересов /Т.А. Гусева, Ю.Н. Игнатова //Законодательство и экономика. – 2013. – № 6. – С. 56–61.
- 66.Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы : учебник / К.Ф. Гуценко. 2-е изд. испр. и перераб. – М. : КНОРУС, 2013. – 376 с.
- 67.Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. СПб.,18631866.URL:<http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Даля/> (дата обращения: 13.03.2014 г.).
- 68.Демин А.А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях / А.А. Демин // Административное право и процесс. – 2007. – № 2. – С. 6 – 8.
- 69.Денисенко В.В. «Спорная подсудность» дел об административных правонарушениях / В.В. Денисенко, Е.В. Денисенко //Административное право и процесс. – 2008. – № 2. – С. 17– 21.
- 70.Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2001. – 314 с.

71. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных правоотношений / В.В. Денисенко : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – СПб., 2002. – 55 с.
72. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. – Ростов н/Д : Феникс, 2008. – 461 с.
73. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры / В.В. Долежан : автореф. дис. д-ра юрид. наук / В.В. Долежан. – М., 1991. – 46 с.
74. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.
75. Дугенец А.С. Подготовлен и опубликован проект Российского Административно-процессуального кодекса / А.С. Дугенец // Административное право и процесс. – 2008. – № 5. – С. 31 – 32.
76. Дымолазов В.С. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления / В.С. Дымолазов // Закон и право. – 2014. – № 1. – С. 88 – 89.
77. Дядькин О.Н. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / О.Н. Дядькин // Pandectae : сборник статей преподавателей и аспирантов кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ВГПУ. – Владимир : ВГПУ, 2007. – Вып. 3. – С. 84–88.
78. Евдокимов В.Б. Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства / В.Б. Евдокимов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 10–13.
79. Егоров И. Законный вопрос : интервью с Генеральным прокурором Ю. Чайкой / И. Егоров // Рос. газ. – 2014. – 10 января.
80. Ефанова В.А. Надзор или уголовное преследование? / В.А. Ефанова // Российский следователь. – 2011. – № 19. – С. 26 – 29.

81. Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы / С.З. Женетль : автореф. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – 38 с.
82. Женетль С.З. Процессуальная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях : вопросы и ответы: учеб. пособие / С.З. Женетль. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 168 с.
83. Залюкова Г.И. Сравнительный анализ правового регулирования прокурорского надзора в России XVIII в. и на современном этапе / Г.И. Залюкова // История государства и права. – 2013. – № 15. – С. 48–52.
84. Зырянов С.М. Новые тенденции развития законодательства об административных правонарушениях / С.М. Зырянов // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. В.И. Веремеенко / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.С. Дугенец, д-р юрид. наук, проф. В.И. Майоров. – М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008. – С. 174–177.
85. Иванов В.А. Современное состояние воздействия социально-экономических и политико-правовых факторов на коррупционную преступность в Российской Федерации / В.А. Иванов // Право и политика. – 2013. – № 12. – С. 1659 – 1664.
86. Иванов Л. Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции / Л. Иванов. – СПб., 1863. – 356 с.
87. Иванова А.А. Российская коррупция в сфере предпринимательства / А.А. Иванова // Следователь. – 2013. – № 7. – С. 25 – 28.
88. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки «Российской газете» // Рос. газ. – 2014. – 10 янв.
89. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации : мифы и реальность / А.И. Казанник //

- Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 5. – С. 13 – 16.
90. Казанцев С.М. Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 г. / С.М. Казанцев // Вестник Ленингр. ун-та. – 1986. – № 1. – С. 81 – 89.
91. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора / А.Х. Казарина // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 2. – С. 36 – 42.
92. Калашников С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России : вопросы теории и практики / под ред. Д.С. Велиевой. – М. : ДМК Пресс, 2010. – 62 с.
93. Капинус О.С. Конституционные основы деятельности прокуратуры Российской Федерации / О.С. Капинус // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5. – С. 10 – 17.
94. Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства / А.И. Каплунов // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 28 – 34.
95. Кигас В. Прокуратура Австрии : место и роль в уголовном судопроизводстве / В. Кигас // Законность. – 2007. – № 4. – С. 57 – 60.
96. Ким Ю.В. Прокурорский надзор в структуре Российской правовой государственности : генезис института, функции, тенденции развития: государственно-правовое исследование / Ю.В. Ким: дис. ... канд. юрид. наук. – Кемерово, 1992. – 209 с.
97. Кириин А.В. Административно-деликтное право : "Теория и законодательные основы" / А.В. Кириин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 464 с.
98. Клоков Е.А. Административное расследование в органах внутренних дел / Е.А. Клоков : дисс. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005. – 296 с.

99. Князева Е.Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе / Е.Г. Князева // Рос. следователь. – 2014. – № 3. – С. 45 – 49.
100. Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации / Ф.М. Кобзарев // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5. – С. 32 – 37.
101. Кобзарев Ф.М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития : лекция / Ф.М. Кобзарев. – М., 2002. – 201 с.
102. Козлов Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юрист, 2007. – 554 с.
103. Козлова Н. Прокурорская сотка. Отменено уголовное дело, вызвавшее скандал / Н. Козлова // Рос. газ. – 2011. – 24 марта.
104. Кокотов А.Н. Конституционное право России : курс лекций : учеб. пособие / А.Н. Кокотов. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – 276 с.
105. Колотило А.О. Статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в России и Украине / А.О. Колотило // Законность. – 2013. – № 12. – С. 58 - 61.
106. Колотило А.О. Статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в России и Украине / А.О. Колотило // Законность. – 2013. – № 12. – С. 58–61.
107. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс / С.В. Комлев : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 25 с.
108. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. – М. : Проспект, 2011. – 1296 с.
109. Кондратьев П.Е. Судебная власть. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д.Карповича, 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Юрайт-М ; Новая Правовая культура, 2002. – 1543 с.

110. Кони А.Ф. Собр. соч. / А.Ф. Кони. – М.: Юридическая литература, 1968. – Т. 5. – 365 с.
111. Кононов П.И. Административное право России : науч.-практ. курс / П.И. Кононов. М.: ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право. – 2011. – 207 с.
112. Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство : дискуссионные вопросы понимания и соотношения / П.И. Кононов // Административный процесс. – 2014. – № 3. – С. 45 – 49.
113. Концева А.В. Некоторые аспекты осуществления прокурором судебной защиты прав и свобод человека в системе будущей административной юрисдикции / А.В. Концева // Правозащитный мониторинг соблюдения прав человека в субъектах Российской Федерации : специальный выпуск РАЮН. – М. : Юрист, 2009. – С. 32 – 38.
114. Копытов Ю.А. Административное право : учебник для бакалавров / Ю.А. Копытов. – М. : Юрайт, 2013. – 645 с.
115. Коршунов Н.М. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности "юриспруденция" / Н.М. Коршунов и др. ; под ред. Н.М. Коршунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право. 2010. – 175 с.
116. Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / С.И. Котюргин. – М., 1968. – 234 с.
117. Кошлевский В.Д. Место и роль прокуратуры в механизме Российского государства / В.Д. Кошлевский : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 27 с.
118. Краевым судом удовлетворен протест первого заместителя прокурора края на постановление по делу об административном правонарушении URL:
http://www.prokuraturakrasnodar.ru/index.php?option=com_content&view=

(дата обращения: 20.12.2013 г.).

119. Кривонос А.Н. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях / А.Н. Кривонос // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 17 – 19.
120. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор : учеб. пособие / В.Ф. Крюков. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
121. Кузнецов А.В. Привлечение к административной ответственности за нарушения ПДД при использовании средств автоматической фиксации / А.В. Кузнецов // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2013. – № 4 (55). – С. 72–77.
122. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти / П. Кулагин // Законность. – 2001. – № 1. – С.29 – 31.
123. Ласкина Н.В. Правовой механизм прокурорского надзора. Перспективы развития государственного надзора в условиях участия Российской Федерации в интеграционных процессах / под ред. О.Ю. Бакаевой. Саратовский социально-экономический институт (филиал ФГБОУ ВПО РЭУ им. Г.В. Плеханова. – Саратов, 2014. – С. 74–88.
124. Лескина И.Е. Административно-правовое обеспечение прохождения службы в органах прокуратуры Украины : гендерный аспект / И.Е. Лескина // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 62 – 66.
125. Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях / В.И. Ломакин : дис. канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006. – 170 с.
126. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура / В. Ломовский // Рос. юстиция. – 2001. – № 9. – С. 34 – 36.
127. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация / В.А. Лория. – Тбилиси, 1986. – 201 с.

128. Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме / Д. Лукоянов // Законность. – 2006. – № 11. – С. 56 – 59.
129. Лыков В. Восстановление срока прокурору при принесении им протеста / В. Лыков // Законность. – 2011. – № 3. – С. 10 – 11.
130. Макаренко М.А. Формы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / М.А. Макаренко, Г.П. Фатеев // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2009. – № 2. – С. 87 – 93.
131. Мартынов А.В. Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография / А.В. Мартынов / под ред. Ю.Н. Старилова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2010. – 183 с.
132. Марченко М.Н. Теория государства и права. Схемы с комментариями : учеб. пособие / М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина. – М. : Проспект, 2013. – 200 с.
133. Матузов Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 4-е изд., испр., и доп. – М. : Дело; РАНХиГС, 2013. – 528 с.
134. Медведев Д.А. 20 лет : путь к осознанию права / Д. А. Медведев // Рос. газ. 2013. – 11 декабря.
135. Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации /Ю.И.Мигачев, Л.Л.Попов, С.В.Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова : учебник. – М. : Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. – 467 с.
136. Микулин А.И. Принцип состязательности по делам об административных правонарушениях / А.И. Микулин // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 64 –72.
137. Молодецкая Н. Совершенствование системы надзора / Н. Молодецкая // Законность. – 2014. – № 1. – С. 27 – 31.
138. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности / Н.В. Муравьев. – М., 1889. – 302 с.

139. На страже Закона. Прокуратура Воронежской области / сост. Т.М. Вальянникова ; вступ. ст. А.И. Понамарева. – Воронеж : Альбом, 2005. – 352 с.
140. Настольная книга прокурора . коллектив авторов. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; Экслит, 2002. – 673 с.
141. Нечевин Д.К. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации : административно-правовые аспекты : монография /Д.К. Нечевин, М.М. Поляков ; под ред. И.М. Мацкевича. – М. : Проспект, 2013. – 144 с.
142. Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации : административно-правовые аспекты / Д.К. Нечевин, М.М. Поляков ; под ред. И.М. Мацкевича. – М. : Проспект, 2013. – 144 с.
143. О проекте Федерального закона № 365313-4 «О внесении изменения в статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» : письмо Верховного Суда РФ от 3 мая 2007 г. № 1389-2/общ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 26.10.2013г.).
144. Об учреждении Министерств : Манифест от 8 сентября 1802 г. URL: <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=2742146> (дата обращения: 19.10.2013 г.).
145. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; РАН ; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. – М. : АЗЪ, 1995. – 928 с.
146. Основин В.С. Советские государственно- правовые отношения и правосубъектность граждан / В.С. Основин // Советское государство и право. – № 6. – С. 64 – 72.

147. Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления / А. Паламарчук // Следователь. – 2014. – № 3. – С. 3 – 8.
148. Петров Г.И. О кодификации советского административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 27 – 33.
149. Петровский С. О Сенате в царствование Петра Великого : историко-юридическое исследование / С. Петровский. – М., 1875. – 245 с.
150. Пивченко Ю.В. Возбуждение дела об административном правонарушении / Ю.В. Пивченко : дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005. – 243 с.
151. Пивченко Ю.В. К вопросу о возбуждении прокурором дел об административных правонарушениях / Ю.В. Пивченко // Преемственность и новации в юридической науке : материалы научной конференции. – Омск: Омская академия МВД России, 2005. – С. 160 – 163.
152. Письмо В.И. Ленина «О двойном подчинении и законности» // URL: <http://leninism.su/works/84-tom-45/481-o-dvoynom-podchinenii-i-zakonnosti-45.html> (дата обращения: 10.08.2014 г.).
153. Попов Л.Л. Административное право России / Л.Л. Попов. – М.: ТК «Велби» ; Проспект., 2006. – 567 с.
154. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Д.С. Велиева, А.С. Ермакова, Ю.В. Капитанец и др.; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М. : ГроссМедиа ; РОСБУХ, 2008. – 912 с.
155. Посчитаем : интервью с Председателем Счетной Палаты, сопредседателем АЮР С. Степашиним : материалы «Юридической недели», подготовленные совместно с Ассоциацией юристов России //Рос. газ. – 2011. – 3 марта.

156. Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования : монография / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. – М. : Юрлитинформ, 2013. –256 с.
157. Председатель административной комиссии ОА г. Якутска наказан за умышленное неисполнение требований прокурора. URL: [http:// www.proksakha.ru/topic.php?id=5489](http://www.proksakha.ru/topic.php?id=5489) (дата обращения: 20.12.2013 г.).
158. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. – 480 с.
159. Прокурорский надзор : учебник / под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцовой, Н.Х. Сафиуллина. 5-е изд. перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. – 415 с.
160. Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – 479 с.
161. Прокурорский надзора : учебник для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Юрайт, 2013. – 639 с.
162. Простова М.В. Участие прокурора в суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях : научн.–метод. рекомендации / М.В. Простова, Б.И. Шалыгин, А.Л. Городов, А.С. Сухарев; Академия Генер. прокуратуры Рос. Федерации ; науч.–иссл. ин-т. – М., 2008. – 84 с.
163. Разоренов К.И. О понятии функции административного преследования в административно-юрисдикционном процессе /К.И.Разоренов // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 45-47.
164. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права / О.С. Рогачева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.
165. Российская юридическая энциклопедия. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 1034 с.

166. Российский Б.В. Административное право : учебник /Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд. пересмотр. и доп. – М. : Норма ; Инфра - М, 2010. – 928 с.
167. Рохлин В. Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях / В. Рохлин, А. Стуканов // Законность. – 2003. – № 8. – С. 12 – 14.
168. Рябцев В.П. Функциональное содержание конституционного статуса прокуратуры / В.П. Рябцев // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5. – С. 43 – 49.
169. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
170. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М., 1970. – 178 с.
171. Серов Д. Петр I и прокуратура Франции / Д. Серов // Законность. – 2011. – № 1. – С. 58 – 60.
172. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. – 246 с.
173. Скуратов Ю.И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации / Ю.И. Скуратов // Законность. – 1997. – № 3. – С. 34-36.
174. Смольякова Т. Двойной учет трещит по швам. Компании должны создать специальные подразделения по борьбе с коррупцией / Т. Смольякова // Рос. газ. – 2013. – 19 дек.
175. Соловьев Е. Водка генералу не товарищ / Е. Соловьев // Рос. газ. Неделя. – 2013. – 24 янв.
176. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М., 1972. – 231 с.

177. Сорокин В.Д. Административные комиссии при исполкомах районных, городских Советов депутатов трудящихся / В.Д. Сорокин. – М., Юрид. лит., 1964. – 189 с.
178. Степаненко Ю.В. II Всероссийская научно-практическая конференция «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности : теория и практика» (г. Краснодар, 17 мая 2013 г.) / Ю.В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 85 – 88.
179. Стрельников В. Прокуратура в современных условиях / В. Стрельников // ЭЖ-Юрист. – 2013. – № 30. – С. 6 - 8.
180. Стрельников В.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В.В. Стрельников // Право и безопасность. – 2012. – № 1(41). – С. 69 – 74.
181. Стрельников В.В. Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры / В.В. Стрельников // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 36 – 39.
182. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А.П. Стуканов. – СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2000. – 225 с.
183. Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А.П. Стуканов : дис. канд. юрид. наук. – М., 2003. – 206 с.
184. Субанова Н. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении / Н. Субанова // Законность. – 2011. – № 1. – С. 19-21.
185. Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих основаны. – СПб.: Тип. 2 отд. собств. е. и. в. канцелярии, 1867. – Ч. 2. – 376 с.

186. Темников А.В. Прокурор – руководитель досудебного расследования / А.В.Темников //Мировой судья. –2013. – № 5. – С. 9–12.
187. Теория государства и права : учебник для вузов / отв. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Д.Перевалов. – М. : Норма, 2007. – 563 с.
188. Теория государства и права: учебник / М.Б. Смоленский, Г.А. Борисов, М.В. Мархгейм, Е.Е. Тонков. Изд. 2-е, стер. – Ростов н/Д. : Феникс, 2012. – 478 с.
189. Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях / О. Тетерина // Законность. – 2007. – № 10. – С. 17 – 19.
190. Ткачев И.В. Новое в развитии прокуратуры России /И.В. Ткачев // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 2. – С. 3–6.
191. Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе /Е.В.Токарева // Право и политика. – 2014. – № 3 (171). – С. 337–349.
192. Трикс А.В. Справочник прокурора / А.В. Трикс. – СПб. : Питер, 2007. – 240 с.
193. Уголовно-процессуальное право : учебник для магистров / под общ. ред. В.М. Лебедева. – М. : Юрайт, 2014. Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс. – 1060 с.
194. Участие прокурора в суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях : науч.-метод. рекомендации / академия Генер. прокуратуры Рос. Федерации ; науч. – иссл. ин-т. – М., 2008. – 84 с.
195. Филоненко И.О. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции / И.О. Филоненко : дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2003. – 207 с.

196. Фоков А.П. Новый федеральный закон о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации /А.П.Фоков //Российский судья. – 2014. – № 1. – С. 3–7.
197. Фоков А.П. О поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» /А.П.Фоков //Российский судья. – 2013. – № 11. – С. 2–6.
198. Фомичев О. Чиновычитание / О. Фомичев // Рос. газ. – 2012. – 16 марта. – С. 4.
199. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / под ред. проф. В.Г. Стрекозова. – М. : Интерстиль; Омега-Л, 2008. – 463 с.
200. Цуканов Н.Н. О соотношении категорий «возбуждение дела об административном правонарушении» и «административное расследование» / Н.Н. Цуканов // Закон и право. – 2010. – № 5. – С. 86 – 87.
201. Цуканов Н.Н. Административное расследование – область непознанного инструментария правоприменительной деятельности / Н.Н. Цуканов. Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. /под ред. Ю.Н.Старилова. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2013. – Вып. 8. – С. 214 – 216.
202. Четвериков В.С. Административное право : учебник / В.С. Четвериков. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.
203. Чиркин В.Е. Конституционное право Российской Федерации / В.Е. Чиркин. – М., 2003. – 607 с.
204. Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти / Г. Чуглазов // Законность. – 2003. – № 2. – С. 30 – 34.

205. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора / А.В. Чурилов. – М., 2001. – 201 с.
206. Чурилов А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан / А.В. Чурилов // Законность. – 1997. – № 8. – С. 23 – 25.
207. Чурин И. Законность нормативных правовых актов как критерий оценки эффективности надзорной деятельности / И. Чурин // Законность. – 2014. – № 1. – С. 32 – 35.
208. Шаров А. Правозащита Юрия Чайки. Опыт российской прокуратуры рекомендован для изучения в Европе / А. Шаров // Рос. газ. 2008. 16 июля. URL: <http://www.rg.ru/2008/07/16/chaika.html> (дата обращения: 26.10.2013 г.).
209. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М., 1979. – 144 с.
210. Шобухин В.Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры / В.Ю. Шобухин // Рос. юрид. журнал. – 2008. – № 5. – С.148 – 151.
211. Шобухин В.Ю. Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования В.Ю. Шобухин // Современное право. – 2013. – № 11. – С. 35–38.
212. Штефан С.М. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел, в свете Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях / С.М. Штефан // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – Киев, 1983. – С. 69 – 73.
213. Шубина О.Л. Участие прокурора в делах об административных правонарушениях / О.Л. Шубина // Арбитражная практика. – 2008. – № 2. – С. 30 – 34.

214. Эрделевский А.М. О правовом статусе прокуратуры // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 13.05.2014 г.).
215. Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях / А.Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 5 – 11.
216. Якимов А.Ю. Суды в системе органов административной юрисдикции / А.Ю.Якимов // Рос. юстиция. – 1996. – № 1. – С. 40 – 45.
217. Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора / В.Б. Ястребов. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 400 с.