

*На правах рукописи*



**Гриценко Денис Викторович**

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Специальность: 12.00.14 – Административное право; административный  
процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Воронеж – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор

**Старилев Юрий Николаевич**

Официальные оппоненты: **Денисенко Виктор Васильевич**,  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного и  
административного права ФГКОУ ВПО  
«Краснодарский университет Министерства  
внутренних дел Российской Федерации»

**Дугенец Александр Сергеевич**,  
доктор юридических наук, профессор,  
главный советник аппарата Совета Безопасности  
Российской Федерации

Ведущая организация – **ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия»**

Защита состоится «29» декабря 2014 г. в 10 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, корпус 9, ауд. 610.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета и на сайте университета:  
<http://www.science.vsu.ru/dissinfo&cand=2694>.

Автореферат разослан « » октября 2014 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



В.А. Ефанова



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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, 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 делам об административных правонарушениях обусловлена необходимостью формирования концептуального подхода к регулированию нетождественных по своей правовой природе процессуальных действий, совершаемых прокурором на различных стадиях производства по делам об



административных правонарушениях. 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 правонарушениях (далее – Кодекс) перед нормами Гражданского и Арбитражного процессуальных кодексов РФ (далее – соответственно ГПК РФ и АПК РФ).

В настоящее время отсутствует единый подход к определению категорий дел, в отношении которых прокурора следует наделять исключительной компетенцией по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях 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 делам об административных правонарушениях 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 делам об административных правонарушениях.

**Объект исследования** представлен комплексом общественных отношений, возникающих в процессе участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

**Предметом исследования** выступают: а) нормативные правовые акты, устанавливающие порядок участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях; б) руководящие разъяснения высших судебных инстанций по вопросам применения законодательства, связанного



с производством по делам об административных правонарушениях;  
в) судебная практика по указанным делам.

**Целью исследования** является формирование единой концепции участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

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 делам об административных правонарушениях;
- исследовать деятельность прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях с учетом реализации им функции административного преследования;
- систематизировать полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях на основе выявленной специфики в зависимости от их содержания;
- изучить основные особенности правового статуса прокурора как субъекта производства по делам об административных правонарушениях;
- 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 делам об административных правонарушениях;



– сравнить процедуру опротестования нормативных правовых актов с процедурой опротестования актов, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях;

– исследовать полномочия прокурора в рамках исключительной компетенции по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях;

– соотнести полномочия прокурора и административной комиссии в производстве по делам об административных правонарушениях;

– выделить случаи обязательного участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях;

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

**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. Стариков, 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 делам об административных правонарушениях 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 делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и проявляется в постановке проблемы системного анализа надзорных и иных полномочий прокурора, реализуемых на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях, 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 делам об административных правонарушениях, согласно которым прокурор:

1) является гарантом законности производства по делам об административных правонарушениях;



2) участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по делам об административных правонарушениях;

3) обладает неограниченной предметной компетенцией по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях;

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 делам об административных правонарушениях. Данная процедура, не выходя за процессуальные пределы производства по делам об административных правонарушениях, 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 дел об административных правонарушениях (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 делам об административных правонарушениях);

в) опротестования, включающая процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении 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 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 делам об административных правонарушениях.

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

Определяется, что административное преследование как функция прокуратуры представляет собой совокупность процессуальных действий прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях с момента вынесения постановления о возбуждении



производства по делу об административном правонарушении до направления его на рассмотрение по существу.

6. Аргументируется, что возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях 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 постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях, необоснованно. Предоставление же прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов дел об административных правонарушениях в отношении должностных лиц вполне логично, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях иных органов (кроме прокуратуры) не всегда возможно.

Таким образом, целесообразно на законодательном уровне, посредством внесения изменений в Кодекс, ограничить право прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, 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 дел об административных правонарушениях 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 дел об административных правонарушениях непременно должно являться следствием его надзорной деятельности. Таким образом, соблюдение требований правовых актов органов местного самоуправления в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно прокурор не вправе возбуждать дела об административных правонарушениях 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.

8. Исследуется, что отсутствие в Кодексе и в процессуальном законодательстве нормы, предусматривающей обязательное привлечение к участию прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях, 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 дел об административных правонарушениях 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 делам об административных правонарушениях.

**Практическая значимость исследования** состоит в формулировании обоснованных выводов и предложений по совершенствованию правового регулирования участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, 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.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования; характеризуется степень ее разработанности; формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования; определяются его методологическая и общетеоретическая основы; аргументируются научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, обоснованность и апробация выносимых на защиту выводов и предложений; приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава «**Роль прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях**» состоит из трех параграфов. В первом параграфе «**Исторические аспекты организации деятельности**



**прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»** раскрывается история развития полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции и участию в административном производстве. Отмечается, что первоначально учреждение органов прокуратуры и наделение их надзорными полномочиями были обусловлены необходимостью усиления наблюдения за исполнением законов в деятельности органов 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.

Во втором параграфе **«Общетеоретические основы деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»** определяется место прокуратуры в системе органов государственной власти через призму роли прокурора по делам об административных правонарушениях. Проводится анализ положений Конституции РФ, регулирующих базовые принципы организации деятельности органов прокуратуры, по результатам которого предлагается дополнить Конституцию РФ новой главой «Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации», в которой целесообразно закрепить принципы организации и 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.

В третьем параграфе **«Прокурор как субъект производства по делам об административных правонарушениях»** анализируются права и



обязанности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, определяющие необходимость выработки комплексного правового регулирования нормами материального и процессуального законодательства. Определяется, что прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях выступает в качестве особого субъекта, которого можно рассматривать как в качестве лица, уполномоченного возбуждать производство по делам об административных правонарушениях, так и в качестве участника данного производства. При этом в силу наличия надзорных полномочий прокурор является гарантом законности производства по делам об административных правонарушениях. Исследуется также участие прокурора на различных стадиях в судебном и во внесудебном производствах по делам об административных правонарушениях. На основе сделанных выводов формулируются основные особенности правового статуса прокурора как субъекта производства по делам об административных правонарушениях.

Глава вторая **«Прокурорский надзор в производстве по делам об административных правонарушениях»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе **«Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции»** раскрывается значение процессуальных действий прокурора, реализуемых при осуществлении надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, включая действия по надзору за соответствием законам правовых актов, издаваемых компетентными органами и должностными лицами. При исследовании данного вопроса рассматриваются различные подходы к определению надзорной деятельности органов прокуратуры в рамках полномочий, установленных Кодексом и нормами федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», с учетом статистических данных и сложившейся правоприменительной практики. Аргументируется, что надзорные действия прокурора необходимо рассматривать в качестве составляющих юрисдикционно-надзорной процедуры, осуществляемой органами



прокуратуры в рамках структуры производства по делам об административных правонарушениях. Данная процедура, не выходя за процессуальные пределы производства по делу об административном правонарушении, реализуется одновременно с ним и включает превентивную, оперативную стадии и стадию опротестования.

Во втором параграфе **«Протест прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях как основной способ устранения нарушений законов»** исследуется правовая сущность протеста прокурора в судебном и во внесудебном производствах по делам об административных правонарушениях. Анализируется значение классификации протестов прокурора в зависимости от критерия вступления акта, принятого по делу об административном правонарушении, в законную силу. На основе анализа доктрины и догмы административного права делается вывод о целесообразности признания надзорной природы протеста прокурора в рамках судебного производства по делам об административных правонарушениях ввиду отсутствия принципиальных отличий данного акта от протеста прокурора, приносимого в рамках осуществления надзора за исполнением законов. При этом обосновывается, что протесты на противоречащие закону нормативный правовой акт и на индивидуальный правовой акт, приносимые в рамках производства по делам об административных правонарушениях (как во внесудебной, так и в судебной процедурах), имеют нетождественную правовую природу. Данный тезис находит подтверждение прежде всего при возникновении последствий не достижения протестом конечной цели регулирующего воздействия.

Глава третья **«Реализация прокурором функции административного преследования»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе **«Административное преследование как функция прокуратуры в рамках производства по делам об административных правонарушениях»** определяется, что административное преследование – это процессуальная деятельность, осуществляемая уполномоченными на то должностными лицами



в рамках производства по делам об административных правонарушениях с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение. Выделяются признаки административного преследования, а также общие и отличительные признаки административного и уголовного преследования.

Во втором параграфе **«Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования»** рассматривается право прокурора на возбуждение производства по делу об административном правонарушении и проведение административного расследования. Определяется необходимость реформирования действующего законодательства в части ограничения исключительных полномочий прокурора на возбуждение производства по делу об административном правонарушении путем исключения из статьи 28.4 Кодекса составов правонарушений, субъектами которых выступают граждане. При этом по ряду составов, перечисленных в статье 28.4 Кодекса, следует предусмотреть, что право прокурора на возбуждение производства по делу об административном правонарушении может быть реализовано только в случае, если субъектом правонарушения является должностное или юридическое лицо.

Соответственно из части 1 статьи 28.4 Кодекса подлежат исключению следующие составы правонарушений: статья 5.46 (подделка подписей избирателей, участников референдума); часть 2 статьи 5.58 (использование поддельного открепительного удостоверения); часть 2 статьи 19.32 (нарушение членом наблюдательной общественной комиссии требований законодательства РФ, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также невыполнение законных требований администрации места принудительного содержания); статья 20.26 (самовольное прекращение работы как средство разрешения трудового спора), статья 20.28 (организация деятельности религиозного или общественного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении деятельности).



При этом следует предусмотреть, что право прокурора на возбуждение производства по делам об административных правонарушениях может быть реализовано только в случае, если субъектом правонарушения является должностное или юридическое лицо в следующих составах: статья 5.23 (сокрытие остатков тиражей бюллетеней для голосования на референдуме); часть 1 статьи 5.61 (оскорбление, то есть унижение достоинства и чести, выраженное в неприличной форме); часть 2 статьи 5.61 (оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, СМИ или публично демонстрирующемся произведении); статья 5.62 (дискриминация); часть 2 статьи 7.24 (использование находящегося в федеральной собственности объекта нежилого фонда без соответствующих документов либо с нарушением установленных правил и норм эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда); статья 12.35 (незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию); статья 13.11 (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах); статья 13.14 (разглашение информации с ограниченным доступом); часть 1 статьи 14.3 (нарушение рекламораспространителем, рекламопроизводителем или рекламодателем законодательства о рекламе); часть 5 статьи 14.3 (нарушение установленных законодательством о рекламе требований к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, в том числе методов лечения); статья 19.29 (незаконное привлечение к выполнению работ, к трудовой деятельности либо оказанию услуг государственного или муниципального служащего); статья 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов).

Аргументируется также исключение из компетенции прокурора права на возбуждение дел об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушение правовых актов органов местного самоуправления. Подобные изменения позволят снизить нагрузку



на органы прокуратуры, что положительно скажется на уровне законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Третий параграф **«Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях»** посвящен анализу полномочий прокурора на стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях. Анализируются позиции Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, акты Генерального прокурора РФ, посвященные толкованию норм процессуального законодательства, регламентирующих права и обязанности прокурора в рамках судебного производства по делам об административных правонарушениях. Обосновывается, что исследованные акты, во-первых, применимы к регламентации участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях судебными органами и не содержат указаний относительно порядка участия прокурора при рассмотрении дел внесудебными органами административной юрисдикции; во-вторых, в документах отсутствует детальная конкретизация оснований участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях; в-третьих, акты не обладают признаком общеобязательности и в связи с этим не подлежат учету всеми субъектами административных правоотношений. Аргументируется вывод о необходимости реформирования действующего законодательства, направленного на установление детального регулирования оснований участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях как в судебных, так и во внесудебных органах.

В **заключении** систематизированы и сформулированы основные теоретические и практические выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.



**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:**

**I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Гриценко Д.В. Роль прокуратуры в обеспечении правопорядка в Российской Федерации / Д.В. Гриценко // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2009. – № 2 (7). – С. 195 – 204 (0,8 п.л.).

2. Гриценко Д.В. Возбуждение дела об административном правонарушении по инициативе прокурора: актуальные проблемы / Д.В. Гриценко // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2012. – № 1 (12). – С. 304– 310 (0,5 п.л.).

3. Гриценко Д.В. Правовое регулирование полномочий прокурора в сфере административно-юрисдикционной деятельности / Д.В. Гриценко // Проблемы права. – 2013. – № 5. – С. 57 – 60 (0,2 п.л.).

4. Гриценко Д.В. Проблемы эффективности взаимодействия административных комиссий и органов прокуратуры / Д.В. Гриценко, О.Д. Гриценко // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – № 1 (16). – С. 64 – 71 (0,7 п.л., авт. – 0,35 п.л.).

**II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

5. Гриценко Д.В. Профилактика коррупции как одно из основных направлений деятельности прокуратуры / Д.В. Гриценко // Актуальные проблемы права и правоприменения: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции, 25 марта 2010 г. / науч. ред. С.Л. Никонович. – Тамбов; Липецк : Изд-во Першина Р.В., 2010. – С. 395 – 402 (0,6 п.л.).

6. Гриценко Д.В. Прокуратура как основополагающий орган, осуществляющий надзор за соблюдением российского законодательства / Д.В. Гриценко // Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность: материалы III Всероссийской научно-



практической конференции. – Татарстан, Елабуга : Изд-во ЕГПУ, 2011. – С. 142 – 153 (0,8 п.л.).

7. Гриценко Д.В. Проведение административного расследования прокурором : актуальные проблемы / Д.В. Гриценко // Актуальные проблемы права и правоприменения: сборник материалов Шестой международной научно-практической конференции, 9 апреля 2012 г. / науч. ред. С.Л. Никонович. – Тамбов; Липецк : Изд-во Першина Р.В., 2012. – С. 52 – 54 (0,1 п.л.).

8. Гриценко Д.В. К дискуссии о возбуждении прокурором дел об административном правонарушении / Д.В. Гриценко // Частно-правовое регулирование в публичной сфере : проблемы и развитие : сборник научных трудов участников Всероссийской научно-практической конференции (26 октября 2012 г., г. Липецк) /под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т.В. Щукиной, канд. юрид. наук, доц. А.Д. Моисеева. – Воронеж : НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2012. – С. 41– 44 (0,2 п.л.).

9. Гриценко Д.В. Полномочия прокурора по надзору за органами государственного управления : историческая ретроспектива и тенденции развития / Д.В. Гриценко // Теоретико-правовые аспекты государственного строительства и особенности их реализации в Российском государстве : сборник научных трудов. – Липецк : Принт Мастер, 2014. – С. 9 – 15 (0,4 п.л.).