

УДК 34

DOI 10.31483/r-557763

*Цыба Р.В.*

## **ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

*Аннотация: в настоящее время процессуальный статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях неоднозначен, поскольку он выступает и как участник административного процесса, и как субъект надзорной деятельности. В статье анализируются процессуальный статус прокурора в административном производстве, его полномочия и ограничения, вытекающие из его особого статуса, представлены возможные пути совершенствования законодательства, закрепляющего статус прокурора, которые направлены на повышение эффективности административного процесса.*

**Ключевые слова:** прокурор, процессуальный статус, статус, административные правонарушения, административный процесс, прокурорский надзор.

В настоящее время среди всех юрисдикционных производств наиболее распространенным остается производство по делам об административных правонарушениях, направленное на обеспечение соблюдения и укрепления законности и правопорядка в обществе и государстве.

Имея собственные цели и задачи, производство по делам об административных правонарушениях представляет собой самостоятельный правовой институт со специфическим кругом субъектов, являющихся его участниками. Законодательство об административных правонарушениях предусматривает закрытый перечень участников административного процесса. При этом понятие «участник производства» не идентично понятию «субъект производства», поскольку Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, КоАП) участниками производства признает только тех лиц, которые поименованы в гл. 25 КоАП РФ.

В системе органов государственной власти, уполномоченных на осуществление функций в сфере реализации механизма административной ответственности, одно из центральных мест отведено органам прокуратуры Российской Федерации.

В соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ прокурор обладает полномочием возбуждать дело об административном правонарушении по отдельным составам, перечисленным в КоАП, принимать участие при рассмотрении таких дел и обжаловать принимаемое решение. Кроме возбуждения дел об административных правонарушениях, отнесенных к исключительной компетенции прокурора, он также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, предусмотренном КоАП.

Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, как следует из Приказа Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. №78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», должна осуществляться путем (Приказ Генпрокуратуры России от 19 февраля 2015 г. №78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 02.09.2022)):

- возбуждения дела об административном правонарушении, проведения административного расследования;
- участия в рассмотрении дела об административном правонарушении;
- принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление, независимо от участия в деле, в том числе по результатам рассмотрения поступивших обращений;
- совершения иных предусмотренных федеральным законодательством действий.

Действенным средством укрепления законности и правопорядка следует признать участие прокурора в производстве по делам об административных

---

правонарушениях, поскольку он отнесен законодателем к числу участников административного процесса, обладающих особым процессуальным статусом.

В ходе административного процесса перед органами прокуратуры стоят задачи по предупреждению и устраниению нарушений законодательства, принятию мер прокурорского реагирования, направленных на устранение выявленных нарушений, принятию мер по обеспечению надзора за исполнением законов и соблюдением прав человека.

В научной литературе функции прокурора в административном процессе традиционно дифференцируются на функции участия в производстве, а также на функцию надзора. Кроме того, процессуальный статус прокурора, как участника производства по делам об административных правонарушениях, регламентируется в ст. 25.11 КоАП РФ. В связи с особой функцией прокурора в административном процессе отличается и объем его процессуальных прав и обязанностей.

Юрисдикционные полномочия прокурора не ограничиваются лишь его участием в административном процессе, но и проявляются в праве на самостоятельное возбуждение административного производства. Административное законодательство закрепляет императивное правило, согласно которому дела об административных правонарушениях, составы которых конкретизированы в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, возбуждаются только прокурором, тем самым наделяя его полномочиями должностного лица органа административной юрисдикции.

За прокурором закреплено право возбуждать административное производство по более 45 составам правонарушений, указанных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, однако, как вытекает из ч. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, в рамках осуществления надзорных мероприятий прокурор вправе возбуждать любое дело об административном правонарушении.

Вместе с тем, правонарушения, по которым возбуждается производство по инициативе прокурора, представлены в основном теми сферами, в которых чаще всего нарушаются права и законные интересы граждан: в сфере безопасности дорожного движения, экологии, избирательных правоотношений и т. д. Нарушения прав и законных интересов в предпринимательской сфере также выступают

повородом для возбуждения административного производства по инициативе органов прокуратуры.

В этой связи представляется обоснованным законодательное закрепление права прокурора возбуждать производство по делу об административном правонарушении при отказе в возбуждении уголовного дела или прекращении уголовного преследования по основаниям, предусмотренным в ст. 212 Уголовно-процессуального кодекса РФ, и при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения. Кроме того, схожее предложение уже высказывалось в научной литературе, однако до настоящего времени не было воспринято законодателем, что свидетельствует о наличии пробела административного законодательства в рассматриваемой сфере.

В соответствии с КоАП РФ круг лиц, привлекаемых прокурором к ответственности, неограничен, однако при этом налицо противоречие со ст. 25 Закона о прокуратуре РФ, в соответствии с которой постановление о возбуждении производства об административном правонарушении выносится прокурором в отношении должностных лиц. Представляется, что законодателем должна быть устранена данная правовая коллизия, что позволит обеспечить эффективность реализации процессуального статуса прокурора при возбуждении дел об административных правонарушениях.

При участии в рассмотрении дела об административном правонарушении прокурор выступает самостоятельно и независимо от других участников данного процесса. Прокурор выступает в защиту чужих интересов, и его заинтересованность носит лишь процессуальный характер несмотря на то, что он выступает от своего имени.

Анализируя законодательство об административной ответственности, можно сделать вывод, что участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях является обязательным в случаях, когда рассматриваются:

- дела об административных правонарушениях, производство по которым возбуждено прокурором, в том числе в случаях их пересмотра, инициированного прокурором или другими участниками производства;
- дела об административных правонарушениях, возбужденные органами административной юрисдикции, пересмотр которых инициирован прокурором посредством принесения протеста по результатам проверки;
- дела об административных правонарушениях, возбужденные в отношении лиц, наделенных особым правовым статусом;
- дела об административных правонарушениях, совершенных в отношении несовершеннолетних.

Применительно к участию прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях общим предметом его деятельности выступает соответствие законодательству действий (бездействия) лиц, участвующих в рассмотрении дела, а также обеспечение соблюдения требований о всестороннем, объективном и своевременном рассмотрении дела, законности и обоснованности судебных постановлений и их своевременное обращение к исполнению.

Рассматривая особенности процессуального статуса прокурора в административном процессе, нельзя не отметить, что, наряду с указанными выше полномочиями, прокурор осуществляет надзорные функции. Прокурорский надзор осуществляется на всех стадиях административного производства, в том числе на стадии рассмотрения дела, за исключением дел, отнесенных к подведомственности суда.

Пределы прокурорского надзора установлены в ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. В случае выявления нарушения законодательства прокурор передает эту информацию органу, в компетенцию которого входит осуществление соответствующих мер, и ставит вопрос об устранении нарушений.

Надзор за деятельностью контролирующих органов составляет постоянный предмет деятельности органов прокуратуры, способствует укреплению законности и соблюдению прав человека и гражданина, а также повышает роль системы государственного контроля.

Вместе с тем, осуществляя надзорные полномочия в административном процессе, прокурор ограничен в своих действиях. В частности, прокурор не вправе применять меры обеспечения, предусмотренные гл. 27 КоАП РФ, осуществлять изъятие вещественных доказательств. Представляется, что подобные ограничения существенно сужают круг полномочий процессуального статуса прокурора и препятствуют решению задач производства по делам об административных правонарушениях.

Учитывая данное обстоятельство, а также особый процессуальный статус прокурора в административном процессе, весьма обоснованным и своевременным видится предложение разработчиков Концепции нового КоАП РФ (концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 02.09.2022)) о необходимости расширения процессуальных прав прокурора, регламентации порядка проведения им административного расследования и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В заключение следует отметить, что при рассмотрении судами дел прокурор является не только стороной-участником, он – представитель государства, что обязывает его не к простому, формальному участию, но к повышенной ответственности, строгой организации работы, единственному контролю, а также к минимизации процессуальных и тактических ошибок при поддержании своей позиции в процессе.

Таким образом, прокурор – единственный участник производства по делам об административных правонарушениях, который наделен широкими полномочиями на всех стадиях производства по делу, включающими, в частности, исключительные, являющиеся его прерогативой, что говорит о его особом процессуальном статусе среди других субъектов, ни один из которых законодателем не наделен столь же обширной компетенцией.

### ***Список литературы***

1. Приказ Генпрокуратуры России от 19 февраля 2015 г. №78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об

6 <https://interactive-plus.ru>

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_175967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175967/) (дата обращения: 02.09.2022).

2. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_326534/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/) (дата обращения: 02.09.2022).

3. Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: моногр. / под ред. А.Ю. Винокурова [и др.]. – М., 2017. – С. 220.

4. Канунникова Н.Г. Особенности правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. – 2020. – №9. – С. 43–45.

---

**Цыба Роман Васильевич** – магистрант ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», Россия, Москва.

---