

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

заведующий кафедрой,

канд. юрид. наук, доцент,

\_\_\_\_\_ Е.В. Титова

\_\_\_\_\_ 2021 г.

ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2015.604.ВКР

Руководитель работы,

к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ Калина Елена Семеновна

\_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы,

студент группы Ю-604

\_\_\_\_\_ Никишева Елена Андреевна

\_\_\_\_\_ 2021 г.

Нормоконтролер,

специалист кафедры

\_\_\_\_\_ Наталья Александровна Миронова

\_\_\_\_\_ 2021 г.

Челябинск

2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ .....	7
1.1 Исторические аспекты организации деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях .....	7
1.1 Административно-правовой статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях .....	20
2 УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАСМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ .....	32
2.1 Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования .....	32
2.2 Деятельность, осуществляемая органами прокуратуры по надзору за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях .....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	61
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	65
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	72

## ВВЕДЕНИЕ

Основным органом власти, осуществляющим надзор за исполнением законов в Российской Федерации, является Прокуратура Российской Федерации. Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Прокуратура - это централизованная единая система федеральных органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением действующего законодательства.

Деятельность российской прокуратуры является одной из самых важных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц. Эффективность работы прокуратуры является основополагающим фактором в укреплении законности и правопорядка в стране, поэтому государство и общество заинтересованы в надзорной деятельности данного органа.

Прочные знания прокурорами специфики и особенностей работы прокуратуры, являются важнейшими предпосылками успешного осуществления прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры, также, как и умение верно, опираясь на нормативно-правовые акты, научные методы, организовывать работу на закрепленной территории, профессиональное владение тактикой и методикой осуществления прокурорского надзора.

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях является одним из видов деятельности органов прокуратуры Российской Федерации при которой происходит смешение надзорной и ненадзорной функции. Прокуратура РФ имеет значительный опыт по участию в административно-деликтных правоотношения, но данный вид осуществляемой деятельности до сих пор считается одним из самых спорных, сложных и неоднозначных.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Деятельность роли прокурора в сфере административных правонарушений достаточно многогранна. В связи с этим, исследование роли прокурора в осуществлении

вышеуказанной деятельности является основополагающим фактором развития системы государства в целом. Недостаточное регулирование норм законодательства в этой сфере, неэффективное регламентирование прав и обязанностей участников процесса, одним из которых является прокурор - все это позволяет сделать вывод о том, что на данном этапе развития российского законодательства необходима масштабная реформация, способствующая эффективной деятельности государства и общества в целом.

Нормы КОАП РФ одновременно регулируют порядок рассмотрения дел как судебными, так и несудебными органами административной юрисдикции. В статье 24.6 КОАП РФ говорится о том, что прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами при производстве дел об административных правонарушениях (за исключением суда). Законодательство не конкретизирует надзорные полномочия прокурора за органами административной юрисдикции, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях. А также, законом не идентифицируются различия между судебными и несудебными органами административной юрисдикции, рассматривающими дело. В связи с тем, прокурор руководствуется только полномочиями, предусмотренными КОАП РФ как специальной нормой.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Предмет исследования представляет собой нормативно правовую базу, которая определяет и регулирует деятельность прокурора в целом и в частности по производству дел об административных правонарушениях.

Цель исследования – исследование законодательной системы в сфере прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях.

Для достижения цели необходима реализация следующих задач:

- Выполнение анализа исторических данных о полномочиях прокурора в сфере надзора за соблюдением и исполнением законов органами

- административной юрисдикции, а также определение направленности деятельности прокуратуры в современной России;
- Обозначение места прокуратуры в системе государственных органов, анализируя роль прокурора в производстве по ДАП;
  - Исследование реализации административного расследования прокурором, в рамках его деятельности при производстве по ДАП;
  - Рассмотрение основной специфики правового статуса прокурора как субъекта производства по ДАП;
  - Проведение анализа правовой деятельности прокуратуры, которая осуществляется посредством надзора за исполнением законодательства административно-юрисдикционными органами;
  - Определение значимости стадий надзорной процедуры прокуратуры при производстве по ДАП;
  - Исследование исключительной компетенции прокурора по возбуждению производства по ДАП;
  - Определение случаев, в которых участие прокурора в производстве по ДАП обязательно;
  - Разработка предложений и рекомендации по изменению и дополнению законодательства, которые усовершенствуют правовое регулирование и обозначат статус прокурора при производстве по ДАП;

В данной работе использовались такие общенаучные методы, как анализ, синтез, аналогия, сравнение, дедукция, индукция.

Степень разработанности темы в научной литературе. Анализ прокурора, как субъекта производства по делам об административных правонарушениях содержится в работах А.В. Мелехина, М.В. Гадиятовой, К.Ю. Винокурова, В.Б. Ястребова, В.К. Боброва, В.И. Ломакина, О.Л. Шубиной, А.П. Стуканова, С.М. Казанцева, С.Н. Бабаева, Н.И. Безрукавой.

Нормативно правовой основой исследования является 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 административного характера.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, включающих себя 4 параграфа, заключения, библиографического списка.

# 1 ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

## 1.1 Исторические аспекты организации деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях

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 законодательства<sup>1</sup>.

Однако, рассматривая исторические аспекты деятельности прокуратуры в данной сфере, можно сделать вывод о том, что надзорная деятельность не являлась основной функцией прокуратуры.

Основателем прокуратуры как органа надзора за соблюдением законности в России является Петр I, который проводил активное реформирование всей структуры государственного управления, целенаправленную деятельность по созданию единого централизованного государства. Конец XVII и начало XVIII веков характеризовались значительным ростом должностных злоупотреблений, казнокрадства и взяточничества, неисполнением царских указов со стороны органов государственного управления, всемерным возрастанием всякого рода поборов и усилением бесправия населения, что и вызывало насущную потребность в создании государственной службы по борьбе с этими негативными явлениями<sup>2</sup>.

В связи с этим 17 марта 1714 г. Петр I издал указ «О фискалах» – предшественниках прокуратуры, выполнявших, в сущности, прокурорские функции. За образец указанной службы Петр I взял государственные органы

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 30 декабря 2020 г.) "О прокуратуре Российской Федерации"

<sup>2</sup> В. Григорьев Прокурорский надзор / В. Григорьев, А. Победкин, В. Яшин, и др.. М.: Эксмо, 2017 С. 321.

Германии. Обер-фискал состоял при Сенате, созданном в 1711 г. вместо Боярской думы, и доносил о деятельности Сената царю. Фискалы были учреждены и в провинции. Фискалам вменялись в обязанность борьба с казнокрадством, надзор за исполнением указов и регламентов и участие в делах, где нет челобитчика.

Таким образом, уже здесь зарождались по нынешним понятиям общенадзорные функции, которые потом отошли к прокуратуре. Однако фискальная служба являлась службой сугубо тайной, поэтому она была весьма непопулярной в общественном мнении, слабо влияла на создание обстановки законности и правопорядка. Подчинение фискалов Юстиц-коллегии знаменует начало новых форм надзора, в том числе надзора за самим Сенатом. Для этих целей в 1715 г. была введена должность генерал-ревизора (для надзора за исполнением указов Сената). Дежурившие в Сенате гвардейские офицеры унаследовали некоторые функции сенатского обер-секретаря: надзор за порядком производства и законностью при решении дел Сенатом и право доносить царю о злоупотреблениях и упущениях сенаторов<sup>3</sup>.

Некоторые ученые утверждают, что фискалы часто злоупотребляли своими полномочиями. Основной причиной такого поведения считается тот факт, что за доносы различных уровней предполагалось денежное вознаграждение.

По мнению историков, в России институт надзора включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов, и исключительно русские изобретения. Из Франции была заимствована главная функция – надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор. По своему назначению русский генерал-прокурор был ближе шведскому омбудсмену, основной задачей которого была защита прав и свобод населения от нарушений со стороны властей. Однако в истории высказывалось и иное мнение о причинах возникновения прокуратуры как

---

<sup>3</sup> История органов прокуратуры URL: <https://genproc.gov.ru/about/history/> (дата обращения 02.04.2021)



одного из проявлений борьбы двух начал в государственном строительстве Петра I – коллегиальности и единоначалия. Н.В. Муравьев считает, что помимо этой причины, система фискалата была не способна на обеспечение должного контроля за деятельностью судов, и не помогала искоренению безнравственных общественных отношений.

Период серьезных реформаций претерпевает институт прокуратуры при Петре. Указ от 12 января 1722 года гласит: «быть при Сенате обер-прокурору и генерал-прокурору, также по прокурору во всякой коллегии».

Указом от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» были заложены основы работы органов прокуратуры, именно в этом указе было отражено, что генерал-прокурор – «...это правое око и правая рука царева и сердце всего государства», осуществляющий надзор за действиями Сената и обладающий правомочиями на принесение протеста в качестве акта реагирования на нарушения закона<sup>4</sup>.

Данный указ формирует предпосылки к развитию такого акта прокурорского реагирования, как протест. Данный документ приносился на противоречащие законодательству акты органов исполнительной власти. Принесение протеста влияло на состояние законности в государстве, ибо приостанавливало рассмотрение дела и вынесение решения по нему.

При осуществлении своей деятельности генерал-прокурор был в подчинении напрямую у императора, которого он держал в курсе и докладывал о любом существенном нарушении закона в государстве. Так же генерал-прокурор обладал правом законодательной инициативы, данный факт выражается в следующем: если он считал, что в законодательстве есть пробелы, то путем выдвижения предложений Сенату принимал определенные указы. Так же вводились должности прокуроров в надворных судах и в коллегиях при адмиралтействах. Они осуществляли надзор за точностью и своевременностью исполнения регламентов указов и сенатских решений. В

---

<sup>4</sup> Звягинцев А. Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. М.: Российская политическая энциклопедия, 2021. С. 111-112.

случае если коллежский прокурор приносил протест, дела передавались генерал-прокурору, который был наделен полномочиями по передачи данных дел на рассмотрение Сената.

Далее, с 3 сентября 1733 года, на смену прокурорам надворных судов пришли губернские прокуроры. В их функции входил надзор за губернатором и лицами, находящимися в его подчинении, а также судебными органами. На незаконные действия судебных и административных органов, вносились протесты. Губернские прокуроры должны были информировать Генерал-прокурора о результатах своей деятельности в данных территориальных единицах<sup>5</sup>.

Губернский прокурор был обязан регулярно посещать тюрьму и смирительные дома, надзирать за материальным обеспечением арестантов, а также следить за их питанием. Принимать участие в деятельности рекрутских присутствий, освидетельствовании умалишенных. Инструкция для губернских прокуроров утверждала «Быть ему (прокурору) и смотреть накрепко дабы губернатор с товарищами должность свою хранили и в звании своем во всех делах истинно и ревностно, без потери 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 тотчас предлагать губернатору с коллегами явно с полным изъяснением в чем они не так делают. Иметь крепкое смотрение чтоб губернатор с товарищами о всей своей губернии всех доходах какого б оныя звания не были имел окладную книгу...»<sup>6</sup>.

Некоторые ученые считают, что прокуратура в первую очередь была создана ликвидировать взяточничество и преступления против

---

<sup>1</sup> Именной указ от 3 сентября 1733 г. "О должности прокурора" URL:<https://base.garant.ru/55005134/> (дата обращения 04.04.2021)

<sup>2</sup> Полежаев П.В. О губернском надзоре / Журнал министерства юстиции. 1859 №11. С.37-106.

государственной службы, а также мотивировать государственный аппарат работать качественнее и без нарушений закона.

Надзорный орган взял на себя ряд управленческих функций главы государства. Явился специализированной структурой со своими властными полномочиями.

Потребность в усилении, даже в ужесточении контроля за органами исполнительной власти послужило причиной для создания такого органа, как прокуратура, в последующим наделяя их полномочиями надзорного характера, а также для повышения уровня работы и результативности государственного управления.

Надзор за управленческой деятельностью напрямую связан с правовой природой прокуратуры.

Во время правления Екатерины I власть постепенно сосредоточилась в руках аристократии, что, соответственно, не могло не сказаться на положении генерал-прокурора, а затем и всей прокуратуры. При Екатерине I отмечается значительный отход от установленного Петром I порядка осуществления высшего надзора прокуратуры за соблюдением законов в государстве, сужается государственное значение прокуратуры и возглавляющего ее генерал-прокурора. Во главе правительства был установлен Верховный тайный совет, а затем Кабинет, что привело к существенному ограничению полномочий Сената. В некоторых сферах деятельности государственных органов вновь возрождается фискальная служба. Восстановление статуса российской прокуратуры пришлось на период правления императрицы Анны Иоанновны. В сентябре 1733 г. учреждена должность губернского прокурора, который был вправе опротестовывать незаконные действия местных властей и судов с одновременным уведомлением об этом генерал-прокурора. Однако влияние прокуроров на местах было утрачено, и придать прокуратуре статус, какой она имела при Петре I, не удавалось.

Вторично прокуратура была отменена в регентство Анны Леопольдовны. 15 декабря 1740 г. был издан Указ об утверждении обер-

прокуроров в Сенате и Святейшем Синоде, которым упраздняялась должность генерал-прокурора, а обер-прокурора оставлена без подчиненных.

Попытка восстановить статус прокуратуры была предпринята императрицей Елизаветой Петровной. Однако существенной проблемой того периода истории развития прокуратуры стал недостаток и подбор надлежащих кадров. В докладе императрице Елизавете Петровне генерал-прокурор Н.Ю. Трубецкой проблему отсутствия кадров характеризовал следующим образом: «Ныне в сенатской конторе и во многих коллегиях и в прочих судебных местах и губерниях прокуроров почти никого нет, а в некоторых малых, хотя и есть, токмо люди уже зело престарелые и к тому неспособные»<sup>7</sup>.

И только при Екатерине II роль прокурора вновь стала возрастать. С разделением Сената на департаменты генерал-прокурор охватывает своим контролем всю их деятельность, а к концу XVIII века, продолжая оставаться органом надзора, фактически становится высшим органом управления общей компетенции. Перед прокуратурой ставились задачи защиты государства и справедливости, в том числе и защиты интересов подданных Российского государства. Генерал-прокурору было поручено ведение важнейших государственных дел, включая в ряде случаев и вопросы отправления правосудия.

7 ноября 1775 г. Екатерина II вводит функцию предупреждения нарушений законов в «Учреждениях для управления Губерний Всероссийской Империи». Теперь полномочия губернского прокурора были расширены. Произошло наделение прокурора полномочиями по предупреждению нарушений законодательства. В.И. Ломакина считает, что создание органов прокуратуры было наделено определенной целью, а именно внесение протестов на действия нарушающих закон судебных и административных органов и информирования об этом прокурора<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ласкина Н.В. Прокурорский надзор / Н.В. Ласкина. М.: Юстицинформ, 2018. С. 56-57.

<sup>2</sup> Звягинцев А.Г. Призванные Отечеством. Российские прокуроры 1722 - 1917/А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. М.: Российская политическая энциклопедия, 2019. С. 121-122

Губернский прокурор осуществлял надзор за исполнением законов органами государственной власти, обязательной реализацией возложенных на них функций, задач, при строжайшем соблюдении принципа разделения властей. У губернского прокурора были помощники, которых называли губернскими стряпчими, которые наряду с губернским прокурором имели обязательства по надзору за законностью делопроизводства в различных учреждениях и принятию мер по предотвращению нарушений закона. Характеризуя данный период формирования полномочий и функций органов прокуратуры, некоторые исследователи отмечают существенное значение губернских прокуроров в становлении авторитета органов прокуратуры и установлении особого правового регулирования защиты прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и судов<sup>9</sup>.

8 сентября 1802 г. Манифестом Александра I коллегиям пришла на замену министерства, а генерал-прокурор в обновленной структуре принял должность министра юстиции. Что характерно, в современном российском обществе Минюст осуществляет некоторые контрольные функции, однако это не является его прерогативой. Свод законов 1832 г. установил основополагающие направления прокурорского надзора, в числе которых обозначались: надзор за охраной общего благоустройства в губернии, надзор за казенными делами и надзор за судом и расправами. Прокуроры были наделены правомочиями на присутствие при рассмотрении дел судебными и административными органами, получением от чиновников любой необходимой информации, сведений, материалов в целях обеспечения законности и правопорядка. Ученые рассматривают смысл данной реформы в целях повышения эффективности надзорной деятельности достаточно неоднозначно<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> История Правительствующего сената за двести лет, 1711-1911. СПб., 1911. Т.1. С.203-204. URL: <https://runivers.ru/lib/book7660/433198/> (дата обращения 02.04.2021)

<sup>2</sup> Министерство юстиции за сто лет, 1802-1902: исторический очерк. СПб., 1902. С. 133. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie39166.html> (дата обращения 02.04.2021)

Например, В.Б. Ястребов обращает внимание на то, что в данной системе ведущая роль отводилась генерал-прокурору и органам прокуратуры, наделенными полномочиями пресекать нарушения законности. Вступая в полемику с данной точкой зрения, А.П. Стуканов упоминает, что министр юстиции, который входит в состав правительства, не может осуществлять надзор за его деятельностью, что однозначно снижало эффективность надзора за исполнением законодательства.

С.М. Казанцев высказывает в своих научных трудах кардинально иное мнение. Данная реформа вследствие привела к увлечению случаев игнорирования протестов прокурора, а также снизилась результативность прокурорского надзора, что оказало значительное влияние на уровень доверия граждан к институту прокуратуры. Данная точка зрения является наиболее логичной, поскольку если определить принадлежность прокуратуры к определенной ветви власти, то это не даст возможность объективного и беспристрастного подхода к исполнению надзорных функций, гарантирующих беспрепятственное осуществление полномочий прокурора. Тем самым, ухудшение качества прокурорского надзора в сфере государственного управления, вызвано реформой 1802 г., способствовавшей абсолютному искоренению данной функции органов прокуратуры в рамках Судебной реформы 1864 г., которая утвердила иную систему организации прокуратуры, предусматривающую выполнение функции уголовного преследования.

Как указывали составители судебных уставов 1864 г., главная задача прокурора – «являться публичным обвинителем во всех уголовных делах и вести их во всех судебных инстанциях в качестве представителя правительства и закона». <sup>11</sup>

После анализа Судебной реформы, А.Ф. Кони утверждал, что «совершенное изменение в характере деятельности прокурора, придавая ему

---

<sup>11</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, 1867. Ч. 2. С. 102. URL: [https://civil.consultant.ru/sudeb\\_ustav/](https://civil.consultant.ru/sudeb_ustav/)( дата обращения 02.04.2021)

«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».

С. М. Казанцев, изучив то, как изменились полномочия прокуратуры, отметил, что «прокуратура претерпела трансформацию от органа надзора за исполнением законов, что было задумано Петром I, до придатка судов, занимавшегося возбуждением уголовного преследования и поддержанием обвинения». Одновременно с наступлением функции уголовного преследования, прокурор был наделен полномочиями по участию в рассмотрении гражданских дел судами, в 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 административных органов, имея право голоса, но, без права принесения протеста. На данном этапе развития управление тюремными учреждениями – прерогатива Министерства юстиции, поскольку одной из подведомственных учреждений данного органа является ФСИН. Споры о изъятии надзорных полномочий из компетенции органов прокуратуры, прежде всего, обуславливаются политической нестабильностью российской государственности в изучаемый период, связанный с поражением в Крымской войне 1853-1856 года, а также нарастанием напряженных социальных противоречий, которые в последующем были предпосылками к

реформированию основных устоев общественной жизни. Речь идет об отмене крепостного права, проведению земской и судебной реформы.<sup>12</sup>

Октябрьская революция 1917 г. и провозглашение Советской Власти оказали огромное влияние на институты государственной власти в целом, затронув все основные сферы общественных отношений. При организации государственных преобразований новоиспеченной властью было принято решение об упразднении всех ранее имевшихся органов государственного управления, и в этой связи, в пункте 2 Декрета «О суде» давалось указание о ликвидации института судебных следователей, присяжных заседателей, адвокатуры и прокуратуры<sup>13</sup>.

В революционный переходный период в России существовало большое количество военизированных контрольных органов, в числе которых имелись Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, Рабоче-крестьянская инспекция, Всероссийская чрезвычайная комиссия, которая имела функции расследования, рассмотрения дел и приведения приговоров в исполнение. Но следует отметить, что становление нового государства не могло быть эффективным при отсутствии специализированного надзорного органа, обеспечивающего законность и правопорядок на территории всей страны, что было следствием для принятия решения о восстановлении органов прокуратуры в РСФСР. Таким образом В.И. Ленин отправил в Политбюро ЦК РКП(б) письмо «О двойном подчинении и законности», которое гласило о создании органов прокуратуры, обеспечивающих цельное понимание законности. В письме акцент сделан на принципах единства, централизации и независимости органов прокуратуры от местного самоуправления и

---

<sup>1</sup> Звягинцев А.Г. Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век: моногр. / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. Москва: Огни, 2019. С. 211

<sup>2</sup> 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. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5312/> (дата обращения 02.04.2021)



федеральных органов, которые стали основой функционирования прокуратуры на советском и постсоветском пространстве.<sup>14</sup>

Возвращение надзорных функций органам прокуратуры был осуществлен в мае 1922 г. принятием решения об учреждении государственной прокуратуры РСФСР, основными функциями которой были определены:

- надзор за законностью действий всех субъектов права
- реализация функции уголовного преследования на судебной стадии производства по уголовному делу
- надзор за деятельностью органов предварительного следствия, органов Государственного политического управления и за законностью содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых<sup>15</sup>.

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 назначалось, что к отраслям прокурорского надзора относятся: общий надзор, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ; милиции, исправительно-трудовых учреждений; надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами. 24 мая 1956 г. указом Президиума Верховного Совета СССР утверждено «Положение о прокурорском надзоре в СССР», который содержал указание на то, что Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры реализуют

---

<sup>1</sup> Зайнутдинов Д.Р. Трансформация института прокуратуры период Октябрьской революции 1917 г. И Гражданской войны 1918-1922 гг. в России / Д.Р. Зайнутдинов // Научно-практический журнал - 2020

<sup>2</sup> 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) URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/Закон\\_СССР\\_от\\_30.11.1979\\_О\\_прокуратуре\\_СССР](https://ru.wikisource.org/wiki/Закон_СССР_от_30.11.1979_О_прокуратуре_СССР)(дата обращения 02.04.2021)

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 органов.

30 ноября 1979 г. был принят закон СССР «О прокуратуре СССР», которым было установлено, что главными 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 Конституцией<sup>16</sup>.

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.

После распада СССР, в январе 1992 г., был принят новый Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В дальнейшем в Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., в

---

<sup>16</sup> Положение о прокуратуре Союза ССР. Утв. ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. // URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=31115#03873939462764864> (дата обращения 02.04. 2021 г.)

статье 129 был закреплён принцип единства и централизации системы органов прокуратуры.

В результате законодательных преобразований прокуратура Российской Федерации окончательно сформировалась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти, однако споры продолжаются.

В принятом Законе был упразднён надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, совсем иным стало содержание прокурорского надзора. Утверждён, и последовательно проводится в жизнь приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Сегодня выдвигаются новые требования к прокурорам и ставятся более сложные задачи. Масштабные реформы, реализация национальных проектов требуют иной степени качества прокурорского надзора с тем, чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал развитию демократического правового государства.

В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться

- борьба с преступностью и коррупцией
- защита прав и законных интересов граждан
- обеспечение единства правового пространства страны.

В настоящее время органы прокуратуры способствуют своевременному информированию органов исполнительной власти всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике.

Именно в этом отражается основное направление деятельности прокуратуры, от которой во многом зависит благосостояние и правовая защищённость граждан, безопасность и интересы государства.

Таким образом, следует отметить, что в исторической ретроспективе процесс развития полномочий прокурора по надзору за органами административной юрисдикции, проходил более активно, чем процесс приобретения прокурором полномочий в рамках административного преследования.

### 1.1 Административно-правовой статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях

После изучения исторических аспектов, касающихся функции прокуратуры в целом, следует проанализировать вопрос о том, каким административно-правовым статусом обладает прокурор при производстве по делам об административных правонарушениях.

Административно-правовой статус – правовое положение субъектов административных отношений, представляющее собой совокупность прав, их гарантий, обязанностей, ограничений и ответственности данных субъектов<sup>17</sup>.

Административно-правовой статус прокурора является многосложным, так как включает в себя признаки органа власти, но и совокупность иных элементов, которые выделяют его в системе остальных субъектов. Например, административные полномочия по надзору за исполнением законов органами власти, должностными лицами и другими субъектами права, которые имеют первостепенное значение для государственного управления и упорядочения правовыми средствами общественных отношений в различных областях.<sup>18</sup>

Следует отметить, что в зависимости от характера и функциональной направленности полномочий, прокурор обладает общим и специальным административно-правовым статусом.

---

<sup>1</sup> Зубач А. В. Административное право. Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры. / под ред. Зубач А. В. М.: Юрайт, 2019. С. 177-178.

<sup>18</sup> Кузнецов И. С. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации / И. С. Кузнецов.// Молодой ученый. 2019. № 4 (242). С. 303-305. URL: <https://moluch.ru/archive/242/55959/> (дата обращения: 04.04.2021)

Общий статус – это функции, полномочия и предметы ведения прокурора, т.е. его компетенция, в сфере государственного управления (участие в заседании органов государственной власти и местного самоуправления, внесение органам власти и должностным лицам представлений, протестов, предостережений и т.д.). По мнению А.Ф. Смирнова общая компетенция органов прокуратуры, - это «совокупность всех полномочий, которыми обладают данные органы согласно законодательства».

В свою очередь, специальный статус – особая компетенция прокурора в сфере привлечения правонарушителей к административной ответственности, участия в административном судопроизводстве и др.

При определении административно-правового статусы прокурора, стоит отметить, что в России, прокуратура заняла свое место в главе 7 Конституции РФ, которая с 5 февраля 2014 года имеет наименование «Судебная власть и прокуратура», исходя из раннего наименования «Судебная власть», в которой содержится статья 129 о прокуратуре, можно было сделать вывод о том, что она входит в судебную ветвь власти. Однако ни одна из формулировок данной статьи однозначно такой вывод сделать не позволяет, поэтому это приводит к заключению о невозможности отнесения прокуратуры к судебной власти. Так основная функция суда — осуществление правосудия, в случае же с прокуратурой — это надзор за законностью, хотя и не единственная.

Двусмысленность содержания и местонахождения статьи 129 в тексте Основного Закона породила многочисленные научные споры. Среди теоретических и практически значимых проблем выделяют в частности, вопросы о необходимости прокуратуры России, ее качественных характеристиках, о возможности отнесения ее к исполнительной власти и иные. При этом традиционно дискуссионным вопросом является определение природы прокурорской власти и положения прокуратуры в системе российской государственности. Споры об этом не прекращаются и не теряют своей актуальности, поскольку Конституция России не даёт однозначного ответа на этот вопрос. По данному вопросу в настоящее время имеется

несколько позиций. Одни исследователи относят прокуратуру к четвертой (отдельной) ветви власти — надзорно-контрольной и говорят о необходимости закрепления ее статуса в отдельной главе Конституции РФ. Другие авторы предлагают приравнять прокуратуру к власти Президента РФ. Есть мнение, что прокуратура России не относится ни к одной из трех ветвей власти в ее классическом понимании.

Например, Н.И. Глазунова определяет прокуратуру к органам контроля, А.Н. Котов называет данные органы контрольно-надзорными, В.Ю. Шабухин считает, что прокуратура – это элемент надзорно-контрольной власти. В.Д. Кошлевский утверждает, что прокуратура сочетает в себе свойства карательного и правозащитного органа.

Некоторые ученые считают, что в Конституцию РФ следует включить отдельную главу, посвящённую органам прокуратуры, обозначить компетенцию, функцию, объекты надзора. Такого мнения придерживаются такие ученые как О.С. Капинус, В.П. Рябцев, Д. Лукоянов.

Новым это предложение не является, но актуальность данного вопроса до сих пор имеет место быть. Так как это позволит разграничить органы прокуратуры от других ветвей власти.

Среди процессуалистов долгое время не утихают дискуссии о том, какое положение занимает прокурор в процессе, если обращается с исковым заявлением в суд. Относительно правового статуса прокурора в процессе существует несколько различных точек зрения.

Некоторые авторы полагают, что прокурора нельзя отнести к лицам, участвующим в деле, поскольку предметом судебного разбирательства является спор о праве – т.е. правовой конфликт, а прокурор не может быть субъектом конфликта и соответственно, стороной в споре. Другими авторами высказывается мнение, что у прокурора в процессе особая роль, он является особым участником, часто называемым «правозаступником», защищающим права частного лица во имя общественного блага. Также традиционно мнение, согласно которому прокурор является процессуальным истцом. Именно эта

позиция нашла закрепление в КАС РФ по некоторым категориям дел, по которым прокурор как раз и выступает как административный истец, обращаясь в суд. Двойственность положения прокурора в административном судопроизводстве отмечена многими современными исследователями, при этом подчёркивается, что «законодатель немотивированно объединил в одном лице, то есть в прокуроре, административного истца и лицо, выступающее в интересах административного истца»<sup>19</sup>.

В.В. Стрельников отмечает, «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»<sup>20</sup>.

Например, И.Е. Лескина отмечает, что в общем определение места и роли органов прокуратуры в системе субъектов административного права является темой для дискуссий. Но при этом, по ее мнению, не вызывает сомнения отнесение органов прокуратуры к числу участников административных правоотношений в качестве субъекта, реализующего властные полномочия.

В рамках данного вопроса стоит рассмотреть лиц, участвующих при производстве по делам об административных правонарушениях.

В производстве по делам об административных правонарушениях участвуют лица, которые следует разделить на три группы:

---

<sup>1</sup> Никанорова М. В. Значение и роль прокурора в системе органов административной юрисдикции / М. В. Никанорова. // Молодой ученый. 2019. № 46 (284). С. 179-181. URL: <https://moluch.ru/archive/284/63950/> (дата обращения: 05.04.2021).

<sup>20</sup> Стрельников В.В. Проблемы и перспективы прокурорского надзора за законностью правовых актов / В.В. Стрельников // Текст научной статьи по специальности «Право» 2021.С.2-3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-prokurorskogo-nadzora-za-zakonnostyu-pravovyh-aktov/viewer>(дата обращения 05.04.2021)

- органы и лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (органы внутренних дел, органы прокуратуры, суды);
- субъекты по делам об административных правонарушениях, имеющие личный интерес в результате рассмотрения дела (лица, привлекаемые к административной ответственности, потерпевшие и их представители, в том числе законные);
- Дополнительные участники – понятые, свидетели, эксперты, специалисты, переводчики.

Каждая из этих групп отличается по своему отношению к административному производству. Первая группа обладает полномочиями и осуществляет их, субъекты административных дел заинтересованы в исходе производства, третья группа характерна действиями, по представлению доказательств (свидетели, эксперты), а также на обеспечение правового закрепления доказательств (понятые, переводчики).

Разрешение процессуальных задач, принятие юридических актов, возложено на уполномоченные органы и должностные лица:

1. Участники производства по делам об административных правонарушениях, уполномоченные в пределах компетенции, установленной КоАП, рассматривать дела об административных правонарушениях перечислены в гл. 23 КоАП РФ:

- а) судьи (мировые судьи);
- б) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- в) федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы;
- г) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ;
- д) административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.



Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, перечислены в ст. 28.3 КоАП:

- сотрудники полиции;
- должностные лица органов контроля за работой НКО, в том числе подразделений международных и зарубежных компаний, общественных объединений, политических партий, религиозных обществ;
- сотрудники налоговой инспекции;
- сотрудники МЧС;
- должностные лица Росреестра;
- должностные лица таможенной службы и органов экспортного контроля;
- сотрудники пограничной службы;
- работники трудовой инспекции;
- должностные лица органов социальной защиты;
- сотрудники Росздравнадзора.

Перечень лиц, прерогативой которых является составление протоколов об административных правонарушениях достаточно объемный.

Отдельно в статье 28.3 КОАП РФ дается список должностных лиц, которые вправе только составлять протоколы:

- члены избирательных комиссий и комиссий на референдумах;
- члены комиссий по делам несовершеннолетних;
- инспекторы Счетной палаты;
- сотрудники внебюджетных фондов РФ — нарушения, связанные с перечислением денег в фонды;
- сотрудники уголовно-исполнительной системы — нарушения в отношении объектов уголовно-исполнительной системы;
- должностные лица учреждений, подведомственных Минфину;
- сотрудники вневедомственной охраны и других организаций, которые подчиняются Росгвардии;
- должностные лица органов, ответственных за лесную охрану;

- инспекторы по охране окружающей среды;
- должностные лица «Росатома»;
- капитаны судов;
- сотрудники органов, ответственных за охрану животного мира;
- руководители пожарно-спасательных подразделений противопожарной службы.

Участники производства по делам об административных правонарушениях, полномочные пересматривать постановления и решения по делам об административных правонарушениях, перечислены в ст. 30.1 КоАП РФ:

- а) районные судьи по месту рассмотрения дела;
- б) районные суды по месту нахождения коллегиального органа, чье постановление (решение) обжалуется;
- в) вышестоящий орган (должностное лицо);
- г) вышестоящий суд.

Участники производства по делам об административных правонарушениях, контролирующие и обеспечивающие исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, перечислены в гл. 32 КоАП РФ.

Вспомогательные участники – свидетели, эксперты специалисты, переводчики, понятые.

Прокурору в производстве по делам об административных правонарушениях отведено особое место среди должностных лиц. Прокурор исполняет свою основную функцию – осуществляет надзор и обеспечивает законность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц. В ст. 24.6 КоАП РФ закреплено, что Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории

России законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда<sup>21</sup>

Правовой основой деятельности прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях являются прежде всего Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и Закон о прокуратуре.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов закреплены в ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Кроме того, процессуальное положение прокурора, полномочия, правовые средства их реализации при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях в различных органах административной юрисдикции и судебных инстанциях регламентированы КоАП РФ.

Сотрудникам прокуратуры следует принимать во внимание организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, включая его приказ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

В производстве по делам об административных правонарушениях следует разграничивать сферы прокурорского надзора и контроля специализированных государственных органов, поскольку при осуществлении надзора не должно происходить замены органов прокуратуры иными органами власти. Основной функцией прокурора является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Законодателем постоянно принимаются новые законы и вносятся изменения в уже существующие, что позволяет считать законодательство об

---

<sup>21</sup> Малехин А.В. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации. Теория и практика / А.В. Малехин. М.: Проспект, 2020. С. 51-52

административных правонарушениях одним из самых динамично меняющихся. Не всегда такая динамика идет на пользу, поскольку в законодательстве, регулирующем производство по делам об административных правонарушениях, усматриваются правовые пробелы, сферы, не охваченные нормотворческой деятельностью. Кроме того, толкование нормативных правовых актов различными субъектами административного производства зачастую противоречат друг другу. Тем не менее производство по делам об административных правонарушениях играет роль в достижении цели сохранения законности и защиты прав и законных интересов лиц<sup>22</sup>.

Прокурор – это гарант законности при производстве по делам об административных правонарушениях. Статья 26.4 КОАП РФ наделяет его надзорными полномочиями. Данная особенность присуща только прокурору.

Мы согласны с мнением ученых административистов, которые считают, что осуществление прокурорского надзора за исполнением законов оказывает непосредственное влияние на укрепление законности деятельности федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления.

Э.Г. Липатов, комментируя нормы статьи 24.6 КОАП РФ 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».

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».

---

<sup>22</sup> Там же. С. 27

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

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 дела.

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». 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 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<sup>23</sup>.

Исходя из вышеизложенного можно сделать выводы о том что административно правовой статус прокурора сочетает в себе совокупность специальных прав и обязанностей, связанных с процессуальной и надзорной деятельностью прокурора. Сложность определения административно-правового статуса состоит в том, что в производстве по делам об административных правонарушениях прокурор сочетает в себе надзорные и процессуальные функции, имеет ряд обширных полномочий по надзору за административно-юрисдикционными органами, административному расследованию. Не предполагается возможным определить административно правовой статус прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях не затронув тему правового статуса прокурора в целом. Здесь мы сталкиваемся с остродискуссионным вопросом к какой ветви власти определены органы прокуратуры. Мнение ученых на этот счет обширны и разнообразны. На наш взгляд органы прокуратуры следует отделить от остальных ветвей власти, в силу исключительных полномочий, функций и надзорной деятельности.

Подводя итоги первой главы, следует отметить, что история развития отечественной прокуратуры говорит о том, что на протяжении исторического развития Российского государства главной целью данного органа являлся надзор за соблюдением законности. Институт надзора необходим, как абсолютной монархии, так и демократическому государству. Современное общество и государство заинтересовано в обеспечении законности, защите прав свобод человека и гражданина. Многочисленные нарушения закона со

---

<sup>23</sup> Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор. Учебник. М.: Юрайт, 2020. С. 223-224.

стороны административно-юрисдикционных органов подрывает доверие граждан к исполнительной власти. Работа прокуратуры должна быть нацелена на предупреждение и пресечение нарушения законодательства, восстановление нарушенных прав и свобод граждан

Есть определенные особенности, связанные с правовым статусом прокурора, как субъекта по ДАП, согласно которым прокурор: служит гарантом законности производства по ДАП; участвует как в судебном, так и во внесудебном производстве по ДАП; обладает неограниченной материальной компетенцией по возбуждению ДАП; имеет правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией; обладает обширным кругом процессуальных полномочий.

Мнения ученых о статусе прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях разнятся. Это еще раз доказывает необходимость совершенствования правового регулирования статуса прокурора при производстве по ДАП.

## 2 УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

### 2.1 Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования

В соответствии с Конституцией РФ, административное судопроизводство наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством представляет собой одну из форм осуществления судебной власти.

Участие в данном виде судопроизводства прокуратуры как одного из звеньев, предполагает детальное рассмотрение статуса прокурора как субъекта судебного рассмотрения дел по административным правонарушениям<sup>24</sup>.

Участие прокурора при рассмотрении дел в административном процессе носит наиболее активный характер. Фактически, участие в данном судопроизводстве является одной из основных составляющих функций участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Здесь будет уместна точка зрения 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 органы прокуратуры в качестве уникального правового явления, свойственного нашему национальному правопорядку».

Исследуемая сфера правоотношений весьма обширна и имеет достаточное количество аспектов, требующих рассмотрения с научной точки зрения.

---

<sup>24</sup> Турко, А. А. Проблемы определения правового статуса прокурора / А. А. Турко. // Молодой ученый. 2019. № 40 (278). С. 150-151. URL: <https://moluch.ru/archive/278/62787/> (дата обращения: 02.04.2021)



Прокурор является самостоятельным участником судопроизводства и наделен определенными полномочиями.

Полномочиями прокурора, согласно ст. 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции являются: право участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении, давать заключения по вопросам, возникающим в ходе рассмотрения дела.

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.

Прокурор как субъект производства по ДАП осуществляет свои полномочия в следующих формах:

1. Прокурорский надзор в производстве по делам об административных правонарушениях
2. Осуществление функции административного преследования
3. Участие в рассмотрении дела об административном правонарушении
4. Опротестование прокурором действий органов административной юрисдикции и вынесенных ими процессуальных актов

В литературе возникают некоторые вопросы о соотношении надзорной функции и функции участия в судопроизводстве прокуратуры.

При реализации возложенных надзорных функций прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, представительных и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, определения специалистов для выяснения возникающих вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Должностные лица перечисленных выше органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора незамедлительно<sup>25</sup>.

За невыполнение законных требований прокурора предусмотрена административная ответственность налагаемого на граждан в размере от 1 000 до 1 500 руб.; на должностных лиц - от 2 000 до 3 000 руб.; на юридических лиц - от 50 000 до 100 000 руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток (ст.17.7 КоАП РФ).

Некоторые авторы считают участие прокурора в судопроизводстве формой надзора за судом. Тут следует отметить, что целью участия прокурора в судопроизводстве является надзор за законностью применения конкретной правовой нормы, а не надзор за применением закона судом. В таких условиях прокурор в силу конституционных положений сохраняет за собой роль гаранта

---

<sup>25</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 30.12.2020) "О прокуратуре Российской Федерации"

законности и выступает в процессе в особом качестве — как субъект, дающий заключение по делу или инициирующий судебное производство. Спорным является также вопрос определения формы дачи прокурором заключений в процессе.

Изучение норм КоАП приводит к выводу о том, что проведение прокуратурой административного расследования, не имеет должного правового обеспечения. В результате чего прокурор фактически не имеет правовых оснований для проведения административного расследования. Согласно КоАП, он лишь вправе принять решение о необходимости последнего. Данный вывод основывается на следующем. Согласно ч. 2 ст. 28.7 КоАП, решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения<sup>26</sup>.

Исходя из данной нормы, следует, что «инициировать» процедуру административного расследования прокурор может путем вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Однако данный документ не входит в перечень документов, с момента составления которого дело об административном правонарушении считается возбужденным (ч. 4 ст. 28.1 КоАП). То есть, если определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования является документом, с момента составления которого дело считается возбужденным, то вынесение прокурором аналогичного по названию постановления не отнесено КоАП к числу подобных документов.

---

<sup>26</sup> Смирнов А.Ф., Усачев А.А., Прокурорский надзор. Учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / Под ред. Смирнов А. Ф., Усачев А. А. М.:Юрайт, 2019. С.133-134.

Фактически, исходя из буквального толкования ч. 4. ст. 28.1 КоАП, следует, что дело считается возбужденным с момента составления прокурором лишь постановления о возбуждении дела об административном правонарушении (без проведения административного расследования, содержание которого, согласно ч. 2 ст. 28.4 КоАП, аналогично протоколу об административном правонарушении).

На первый взгляд техническая неточность законодателя приводит к тому, что административное расследование прокурора «оказывается» вне рамок дела об административном правонарушении, а также к возможному применению принуждения в отношении лиц, не имеющих процессуального статуса, а, следовательно, не наделенных необходимыми правами.

Например, согласно ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ, защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении только с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Следовательно, если закон не связывает момент возбуждения дела с фактом вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, то право на защиту не может быть реализовано потенциальным нарушителем.

В связи с этим представляется необходимым дополнить ч. 4. ст. 28.1 КоАП и указать, что дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения не только определения, но и постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

В этом плане нельзя согласиться с мнением А. П. Зрелова, который считает, что решение о проведении административного расследования прокурором должно иметь форму постановления о возбуждении дела об административном правонарушении. Как было отмечено выше, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должно содержать сведения, предусмотренные для

протокола об административном правонарушении, который фактически является «аналогом» обвинительного заключения и составляется немедленно, в случае «очевидности» состава правонарушения либо по окончании административного расследования.

Поэтому постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении не может выступать в качестве решения о проведении административного расследования, обратный вывод противоречит КоАП. Верховный Суд РФ в своем обзоре отметил, что принятие прокурором одного постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и о проведении по нему административного расследования не является основанием для вынесения судом определения о возвращении постановления по делу об административном правонарушении прокурору на том основании, что данное постановление составлено неправильно (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП).

Далее следует остановиться непосредственно на делегированном прокурору полномочии проводить административное расследование. Исходя из ч. 4 ст. 28.7 КоАП, административное расследование уполномочены проводить должностные лица, наделенные правом составлять протоколы об административных правонарушениях. К числу последних прокурор законом не отнесен, следовательно, прокурор не наделен правом самостоятельного производства административного расследования.

В КоАП четко закреплено, что по окончании административного расследования составляется либо протокол об административном правонарушении, либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. Однако прокурор не наделен полномочиями по составлению протокола об административном правонарушении. Следовательно, даже обнаружив состав административного правонарушения, он не имеет процессуальных средств оформления данного результата.

Следует отметить, что КоАП, с одной стороны, наделяет прокурора правом принять решение о проведении административного расследования, но, с другой стороны, не устанавливает полномочия и порядок его дальнейших действий в связи с принятием указанного решения.

Считаем, что в условиях действующего КоАП, наиболее законной и обоснованной является практика, когда прокурор, приняв решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, передает материалы административного дела в орган (должностному лицу) уполномоченному в соответствии с КоАП проводить данное расследование.

Данная позиция отражена и в письме Генпрокуратуры РФ, согласно которому прокурор может инициировать проведение административного расследования по факту совершения административного проступка с передачей материалов в орган административной юрисдикции, уполномоченный совершать такие действия.

Однако подобные действия прокурора возможны не всегда, поскольку по определенной категории дел законодатель наделил прокурора исключительными полномочиями по их возбуждению (ч. 1 ст. 28.4 КоАП), вследствие чего данные дела не могут быть возбуждены на основании протоколов об административных правонарушениях, составленных уполномоченными должностными лицами и соответственно переданы прокурором для производства административного расследования.

Предусмотрев исключительное право прокурора выносить постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, законодатель фактически наделил прокурора несвойственными ему полномочиями должностного лица органа административной юрисдикции, уполномоченного на осуществление административного преследования. Таким образом, административное расследование по делам, возбуждение которых отнесено к исключительной компетенции прокурора, может быть

проведено только самим прокурором. Однако, как было показано выше, прокурор данным правом КоАП не наделяется.

Налицо внутреннее законодательное противоречие, которое не может не отразиться на эффективности правоприменительной практики.

Административное преследование является частью административного расследования. Ученными отмечается, что понятие административного преследования не закреплено в КоАП РФ, но в научной литературе получило широкое использование. Профессор А.Ю. Винокуров пишет «о правомерности введения в понятийный аппарат науки о прокурорской деятельности термина «административное преследование» как системного понятия, характеризующего совокупность реализуемых прокурорами полномочий, формирующих самостоятельную функцию, подчиненную задачам законодательства об административных правонарушениях, изложенным в ст. 1.2 КоАП РФ, и способствующую достижению целевых установок, адресованных прокуратуре РФ в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре». Он также отмечает, что «деятельность судей в рамках производства по делам об административных правонарушениях согласно ст. 24.6 КоАП РФ не входит в предмет надзора, что означает ненадзорный характер применяемого полномочия, а единственным вариантом функциональной классификации остается административное преследование».

Под административным преследованием учеными предлагается понимать «процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными в соответствии с законодательством об административных правонарушениях органами и должностными лицами в целях изобличения виновного в совершении административного правонарушения»<sup>27</sup>.

Необходимо отметить, что функция административного преследования может осуществляться практически на всех стадиях: возбуждения дела об административном правонарушении, проведения административного расследования, подготовки к рассмотрению дела об административном

---

<sup>27</sup> Там же. С. 30.

правонарушении, рассмотрения дела об административном правонарушении, пересмотра постановления или решения по делу об административном правонарушении, исполнения вынесенного постановления.

В КоАП РФ указано, при осуществлении прокурорского 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 КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации. Однако, как это отмечается Н.В. Субановой, «это не предполагает регулирования компетенции прокурора нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, прокурор может осуществлять административное преследование по любому делу об административном правонарушении путем возбуждения соответствующего административного производства. Важно отметить, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Важно отметить, что некоторыми учеными ставится под сомнение полномочие прокурора по административному преследованию виновных лиц, совершивших административное правонарушение.

Так, профессор Е.Р. Ергашев указывает, что «прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности. Исходя из существа надзорной функции, прокурор обязан применять постановление о возбуждении административного производства как средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения административного законодательства, и лишь в том случае, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным



причинам не инициировало процедуру административного расследования. Возложение на прокурора обязанности возбуждения всех дел об административном правонарушении не соответствует его предназначению и находится в явном противоречии с надзорной функцией прокуратуры.

Как отмечается учеными, «цель участия прокурора в судопроизводстве любого вида – обеспечение исполнения законов в государстве, восстановление нарушенных прав граждан, предприятий, учреждений, организаций, обеспечение законности в ходе производства по делу».

Другими учеными указывается, что «в административно-юрисдикционном судопроизводстве прокурор осуществляет деятельность, именуемую разделом IV Закона о прокуратуре Российской Федерации участием в рассмотрении дел судами, что является самостоятельным направлением его деятельности. Это участие заключается в выполнении двух основных функций: во-первых, прокурор принимает непосредственное участие в рассмотрении конкретных дел, выступая равноправным участником, стороной судопроизводства, а во-вторых, – осуществляет надзор за законностью решений суда».<sup>28</sup>

Профессор А.Ю. Винокуров, говоря о таком полномочии прокурора, как участие в рассмотрении дела об административном правонарушении, указывает, что его реализация может быть обусловлена как поддержанием своей позиции, высказанной в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении, так и задачами надзора за исполнением закона при производстве по делу, если речь идет о рассмотрении дела во внесудебном порядке. Участие же прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении в суде вне связи с направленными им материалами (а исходя из абсолютного характера, закрепленного в ст. 25.11

---

<sup>28</sup> Суняева, Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / Е. А. Суняева // Молодой ученый. 2018 № 17 (97). С. 371-374. URL: <https://moluch.ru/archive/97/21896/> (дата обращения: 04.04.2021).

КоАП РФ полномочия — это возможно в судах общей юрисдикции), как пишет ученый, следует отнести к полномочию, реализуемому в рамках другой самостоятельной функции – участие прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел<sup>29</sup>.

Вместе с тем в настоящее время существуют значительные отличия участия прокурора в административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях. Участие прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении и предоставление ему всей полноты процессуальных прав ставит его по процессуальному статусу на один уровень с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником и представителем, то есть лицами, непосредственно заинтересованными в определенном исходе дела (в отличие от незаинтересованных лиц, которые способствуют осуществлению производства по делу об административном правонарушении: свидетель, специалист, эксперт, переводчик, понятой).

Так, профессор А.Ю. Винокуров отмечает, что «в случае если прокурор был инициатором административного преследования (выносил постановление о возбуждении дела об административном правонарушении), то он заинтересован в конечном результате – наложении взыскания, поэтому, опротестовывая постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении либо о назначении несоизмеренного содеянному наказания, он реализует функцию административного преследования». О.В. Панкова связывает такую заинтересованность в исходе дела с функцией по поддержанию обвинения в совершении

---

<sup>29</sup> Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор. Учебник. — М.: Юрайт, 2020. С. 225-226.

административного правонарушения: «в случае возбуждения дела об административном правонарушении прокурором судебное разбирательство проводится с его участием, и он наделяется широкими полномочиями по поддержанию обвинения, а также правом на опротестование постановления по делу и (или) решения по жалобе на это постановление».

При этом очевидной особенностью среди процессуальных прав прокурора является право давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Следует отметить, что форма и содержание такого заключения не нашли своего нормативно-правового закрепления ни в законодательных актах, ни в ведомственных актах прокуратуры. Некоторыми авторами небезосновательно указывается на то, что «неясно, кто определяет, по каким именно вопросам необходимо выслушивать заключение прокурора; по своей ли инициативе это делает прокурор (ведь это право, а не обязанность) или в тех случаях, когда ему это предложит сделать суд; в какой форме дается заключение (устно или письменно); каким образом суд учитывает заключение; вправе ли прокурор отказаться от дачи заключения, и что это может повлечь для суда и иных участников процесса.

Полагаем, что заключением прокурора по делу об административном правонарушении по смыслу действующего законодательства необходимо считать окончательную позицию прокурора по делу в целом, содержащую выводы, сделанные на основе оценки доказательств и установленных обстоятельств исходя из норм права, подлежащих применению в данном конкретном случае.

Некоторые ученые подчеркивают необходимость повышения процессуальной активности прокурора на стадии судебного разбирательства дела об административном правонарушении 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 акта.

Заключение прокурора при рассмотрении дела об административном правонарушении можно рассматривать как его сформированную правовую позицию либо по отдельным процессуальным вопросам, либо в целом по результатам рассмотрения всех обстоятельств дела об административном правонарушении перед вынесением окончательного постановления по делу об административном правонарушении. Такого рода заключение прокурора не должно дублировать акты прокурорского реагирования и постановление по делу об административном правонарушении, выносимое им. Оно должно содержать лишь его краткую правовую позицию по тому или иному вопросу, а также в нем фактически должен быть приведен перечень нормативно-правовых актов, посредством анализа которых прокурор пришел к такой позиции в заключении.

На наш взгляд, логичным было бы дополнить п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ правом прокурора представлять доказательства, и скорректировать положения данного пункта путем закрепления полномочия прокурора по даче заключения по делу в целом.

Статьей 45 ГПК РФ и ст. 39 КАС РФ предусмотрена дача заключения прокурора по гражданским и административным делам так называемой «обязательной категории», где процедура рассмотрения дела инициирована не прокурором, однако по определенной категории дел участие прокурора в процессе предписано законом. Указанный подход было бы уместно сохранить и при регламентации вопросов участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях.

С учетом изложенного, предлагается выделить две формы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях: инициативную (активную) – участие в рассмотрении дел, возбужденных прокурором, а также участие с целью дачи заключения (пассивную) – по делам, возбужденным иными органами административной юрисдикции в предусмотренных законом случаях. При этом заключение по делу, на наш взгляд, должно даваться прокурором только при участии в процессе во втором

случае, поскольку дача заключения по делу, по аналогии с гражданским процессом, предполагает относительную независимость позиции прокурора, незаинтересованность его в исходе дела, что не вполне применимо при обеспечении участия в деле, возбужденном по его инициативе.

Важно отметить, что прокурор может принимать участие в рассмотрении любого дела об административном правонарушении. Вместе с тем, как отмечается учеными, «нереальность обеспечить участие прокурора в абсолютном большинстве случаев рассмотрения дел об административных правонарушениях в силу ограниченности кадровых ресурсов в органах прокуратуры».

Однако есть законные предпосылки для выделения как минимум трех случаев, когда прокурору следует участвовать в разбирательстве по делу об административном правонарушении.

Во-первых, логичным является участие прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении, которое возбуждено прокурором и по которому прокурором осуществлялось административное расследование. Об этом, в частности, свидетельствует ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ, согласно которой прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора. Кроме этого, согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» предписано обязательное участие прокурора в рассмотрении судьей, органом, должностным лицом дел об административных правонарушениях, возбужденных по инициативе прокурора. В частности, прокурорам городов (районов), приравненным к ним прокурорам и их заместителям предписано принимать участие в рассмотрении возбужденных ими дел об административных правонарушениях лично или поручать участие в их рассмотрении прокурорам, подготовившим соответствующие материалы, а по делам, направленным для рассмотрения судьей, – прокурорам,

обеспечивающим участие в гражданском и (или) арбитражном процессе, с передачей копий направленных в суд материалов (пункт 3.1 Приказа Генеральной прокуратуры РФ). В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуратурах участие в рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях, возбужденных соответствующим прокурором или его заместителем, предписано принимать подразделениям, обеспечивающим участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе, а по делам, рассматриваемым уполномоченными органами, должностными лицами, – подразделениям, подготовившим соответствующие материалы (п. 3.2 приказа Генеральной прокуратуры РФ).

Во-вторых, прокурор может участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних. Так, согласно подпункту 10.1 Приказа Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. №188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», предписывается прокурорам принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также периодически анализировать практику рассмотрения этими комиссиями дел, связанных с привлечением к административной ответственности несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей.

В-третьих, в соответствии с п. 2.7 Приказа Генеральной прокуратуры России от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» установлена обязанность прокуроров участвовать в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих специальным статусом (судья, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, кандидат на должность Президента РФ, зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы и др.).

Опротестование прокурором действий органов административной юрисдикции и административно-процессуальных актов, которые ими выносятся так же является одним из важных форм осуществления своих полномочий.

В соответствии с ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в ст. 28.1 КоАП РФ, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела о административном правонарушении. Согласно ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ. Положения ст. 30.1 КоАП РФ определяют, что правом обжалования актов по делу об административном правонарушении наделяются лица, чьи права и свободы затрагиваются противоправным административно наказуемым деянием, их представители, включая защитника, а также должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность и гарантирующие государственную защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Протест может быть подан на не вступившее в законную силу постановление или решение по делу об административном правонарушении. Порядок и сроки принесения протеста на не вступившее в законную силу постановление об административном правонарушении, а также порядок и сроки их рассмотрения установлены ст. 30.10 КоАП РФ. При этом право прокурора приносить протест, в том числе и на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, прямо предусмотрено нормами КоАП РФ, а именно ст. 25.11 КоАП РФ, в соответствии с которой прокурор вправе приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Важно отметить, что в соответствии с п. 4.4 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» протест на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное органом, должностным лицом, прокурору необходимо направлять, как правило, в суд в соответствии с ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ. Такая позиция несколько расходится с положениями КоАП РФ, предусматривающими возможность опротестования постановления по делу об административном правонарушении в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу в случае вынесения постановления должностным лицом (п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Определение прокуратуры в сторону судебного опротестования можно объяснить сложившейся традицией участия прокуратуры при поддержании обвинения по уголовным делам в судебных разбирательствах и, соответственно, последующего опротестования принятых процессуальных решений в основном в судебном порядке.

Кроме этого, в п. 6.3 Письма Генеральной прокуратуры России от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» дается следующая рекомендация: «Целесообразно использовать процедуру прямого обращения в орган (суд, должностному лицу), правомочный рассмотреть протест. 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, которые не вправе его рассмотреть по существу и принять основанное на законе решение. П. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре также корреспондирует данной позиции, предоставляя право прокурору или его заместителю приносить протест на незаконный правовой акт в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу».



Также согласно п. 4.4 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» предусмотрено, что при отсутствии оснований для принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении составляется мотивированное заключение. Следует отметить, что такое мотивированное заключение выдавалось в основном гражданам, обращающимся в прокуратуру с просьбой произвести опротестование вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях. Однако после изменений, внесенных в главу 30 КоАП РФ (о чем пойдет речь ниже), такая потребность практически исчезла.

Особую роль прокуратура имеет при опротестовании вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Первоначально в КоАП РФ была установлена возможность опротестования вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях только органами прокуратуры. Статья 30.11 устанавливала порядок пересмотра вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб и протестов. В ней устанавливалось, что вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы только прокурором (ч. 1 ст. 30.11 КоАП РФ).

Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям. Сложившаяся ситуация ограничивает процессуальное право на обжалование других участников производства по делу об административном правонарушении, в частности правонарушителя, потерпевшего, их законных представителей, защитников и

представителей. Указанным лицам необходимо направлять обращение к уполномоченному прокурору, чтобы тот внес протест на вступившее в законную силу постановление или решение по делу об административном правонарушении.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в целях обеспечения единства практики, на наш взгляд необходимо внести следующие изменения:

Во-первых, сформировать в КОАП РФ положения, уточняющие цель участия прокурора в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях, а именно: «Надзор за соответствием закону порядка рассмотрения дела об административном правонарушении, и принятие по результатам законного и обоснованного решения».

Во-вторых, исходя из того, что полномочия прокурора по надзору за соблюдением законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях не всегда реализуются в должной степени предлагается уточнить и конкретизировать положение прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях путем внесения в КоАП РФ следующего полномочия прокурора: «истребовать дела об административных правонарушениях, находящиеся в производстве судов, для осуществления прокурорского надзора». Соответственно, следует обозначить положение об обязанности судов направлять прокурору дела об административных правонарушениях по его требованию.

В-третьих, считаем целесообразным введение в КоАП РФ нормы, следующего содержания: «Прокурор имеет право на участие в рассмотрении дела о любом административном правонарушении в случае возникновения необходимости такого участия, определяемого на усмотрение прокурора».

## 2.2 Деятельность, осуществляемая органами прокуратуры по надзору за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях

Органы прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением исполнения законов содействуют выполнению задач, стоящих перед социумом и государством, соблюдению прав и законных интересов человека и гражданина. Говоря иначе, прокуроры, осуществляя собственные полномочия в сфере общего надзора, решают совместно с другими органами и организациями вопросы политического, муниципального, финансового, общественного, государственного и культурного характера.

В производстве по делам об административных правонарушениях одной из главных задач прокуратуры остается надзор за исполнением законодательства, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Согласно ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Тем самым законодатель predetermined значимость рассматриваемой сферы в числе приоритетов надзорной деятельности органов прокуратуры.

Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях можно отнести к самостоятельному направлению такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов. В связи с этим предмет рассматриваемого направления надзорной деятельности прокурора должен

заимствовать основные черты отраслевого предмета, закрепленного в ст. 21 Закона о прокуратуре.

В этом смысле под предметом прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, следует понимать:

- соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, должностных и юридических лиц, вовлеченных в сферу производства по делу об административном правонарушении;
- соблюдение Конституции РФ и исполнение действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях;
- законность применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях уполномоченными на то должностными лицами;
- законность вынесения решений органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке пересмотра таких решений;
- соблюдение порядка обращения к исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях.

Так, согласно основным статистическим данным о деятельности органов прокуратуры Челябинской области за 2019 было вынесено около 6788 постановлений о привлечении лиц к административной ответственности, из них: в сфере надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина – 3445 постановлений, в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – 2169 постановлений, в сфере надзора за состоянием законности по оплате труда – 426 постановлений, в сфере надзора за исполнением экономического законодательства - 596 постановлений, в сфере надзора за законностью в ЖКХ – 152 постановления.

За 2020 год постановлений о привлечении лиц к административной ответственности было вынесено меньше, а именно – 5634. Из них: в сфере

надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина – 2855 постановлений, в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – 1742 постановления, в сфере надзора за состоянием законности по оплате труда – 382 постановления, в сфере надзора за исполнением экономического законодательства – 485 постановлений, в сфере надзора за законностью в ЖКХ – 170 постановлений. Следует отметить, что данный показатель не учитывает количество принесенных протестов прокурорами по административным делам, а также количество направленных исков и заявлений в суд по делам об административных правонарушениях<sup>30</sup>.

Указанная статистика подтверждает, что прокуратура играет важную роль в производстве по делам об административных правонарушениях, а вопросы правового регулирования ее деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях сохраняют и в настоящее время свою актуальность.

Целью всех актов прокурорского реагирования является устранение нарушения закона, восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в целом. Цель определяет требовательный характер актов прокурорского реагирования. Прокурор излагает суть нарушения закона, нормы, которые были нарушены и требует их устранения. Закон обязывает субъект, получивший акт прокурорского реагирования, рассмотреть и направить прокурору письменный ответ о принятых мерах по устранению закона в установленный срок. Акт прокурорского реагирования обязателен к рассмотрению.

Форма участия прокурора, связанная с полномочиями по осуществлению надзора в производстве по ДАП, регламентируется ст. 24. 6 КОАП РФ. Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением

---

<sup>30</sup> Ведомственная статистика Прокуратуры Челябинской области URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/statistics/office)

Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Первое направление прокурорского надзора, связано с проверкой исполнения законов об административной ответственности относительно органов, имеющих определенные полномочия и должностных лиц относительно процедуры возбуждения дел об административном правонарушении, проведение административного расследования и привлечение виновных лиц к административной ответственности (обладающей функцией административного преследования). Как отмечается А.Н. Кривоносовым, «прокурор обязан отреагировать в случае выявления фактов бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, когда последними не принимаются предусмотренные процессуальным законодательством меры административного преследования к совершившим административные правонарушения лицам».

В виду этого у прокурора при осуществлении своих надзорных функций оказывается достаточно широкий круг органов и должностных лиц федерального и регионального уровней, уполномоченных осуществлять административное преследование. То есть, прокурорам при планировании проверок исполнения законов об административной ответственности необходимо в полной мере представлять себе весь перечень уполномоченных органов и их должностных лиц, являющихся неотъемлемыми звеньями одной большой цепи, называемой административным преследованием, поскольку на каждом этапе, как показывает практика, допускаются отклонения от требований федерального либо регионального законодательства, что, в свою очередь, затрагивает права, свободы и законные интересы граждан, должностных и юридических лиц и формирует негативное отношение общества к представителям органов власти.

Одним из условий успешного осуществления надзора за исполнением законов об административных правонарушениях уполномоченными на то

должностными лицами и органами следует назвать предметную специализацию, то есть закрепление этого участка за конкретным работником прокуратуры. Такая специализация позволяет надлежащим образом (своевременно и грамотно) подходить к оценке законности в деятельности тех или иных органов и должностных лиц.

При этом решаются задачи:

- комплексного сбора всей необходимой статистической и иной информации по рассматриваемому вопросу;
- централизованного обобщения правоприменительной практики, в том числе связанной с прокурорскими проверками;
- экономии времени на ознакомление с законодательством об административной ответственности, включая законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие такую ответственность, и правовые акты федеральных органов исполнительной власти, уполномочивающие конкретных должностных лиц на совершение тех или иных процессуально значимых действий и принятие решений;
- исключения необходимости в спешном изучении правоприменительной практики, поскольку работник, за которым закрепляется этот предмет, должен быть знать кратчайший и наиболее эффективный выход при возникновении различных ситуаций.

Во-вторых, осуществляется прокурорский надзор за обеспечением законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6 КоАП РФ). Осуществление прокурорского надзора за полнотой и законностью мер, принимаемых несудебными органами в процессе производства по делам об административных правонарушениях, также призвано укреплять законность, побуждая правоприменителей к активному и своевременному осуществлению закрепленных за ними властных полномочий. Учеными выделяются две основные формы прокурорского реагирования при выявлении фактов

нарушения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением: это предостережение о недопустимости нарушения закона и постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию.

Стоит отметить, что прокурорский надзор не может осуществляться в отношении дел об административных правонарушениях, находящихся в производстве суда. Следовательно, прокурор не вправе истребовать дела об административных правонарушениях, находящиеся в производстве судов, для осуществления прокурорского надзора, а суды не должны направлять прокурорам эти дела по их требованиям. Это связано с тем, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 119 Конституции РФ). Тем самым обеспечивается независимость судебной власти.

Кроме этого, учеными отмечается, что «в производстве по делам об административных правонарушениях следует разграничивать сферы прокурорского надзора и контроля специализированных государственных органов, поскольку при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы. Основной функцией прокурора является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

В-третьих, осуществление прокурорского надзора может иметь своей целью вынесение мер прокурорского реагирования, направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и предотвращение совершения новых административных правонарушений. Как следует из пункта 3.3.6 Приказа Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении прокурору следует выяснять причины



административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению. Во всех необходимых случаях прокурор обязан ходатайствовать о внесении судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий (ст. 29.13 КоАП РФ).

Кроме этого, как следует из пункта 6.2 Письма Генеральной прокуратуры России от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» основанием для внесения представления об устранении нарушений законов, предусмотренного ст. 24 Закона о прокуратуре, служат проверенные прокурором сведения о неправильном применении норм материального права и (или) несоблюдении должностными лицами органа административной юрисдикции процессуальных требований КоАП РФ, в том числе требований о подведомственности; порядке производства по делам об административных правонарушениях; соблюдении прав участников производства по делам об административных правонарушениях; применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядке возбуждения дел об административных правонарушениях; основаниях прекращения производства по делу об административном правонарушении; порядке пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях; обращении вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению.

Как отмечается в указанном письме Генеральной прокуратуры РФ, прокурор обязан отреагировать и в случае выявления фактов бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, когда последними необоснованно не принимаются предусмотренные процессуальным законодательством меры административного преследования к совершившим административные правонарушения лицам. В перечисленных

и иных случаях прокурор реагирует путем внесения представления об устранении нарушений законов. При этом представление может и должно приноситься по факту нарушений, на которые прокурор реагировал путем вынесения постановления об освобождении лица, задержанного в административном порядке по решению органов административной юрисдикции, принесения протеста на незаконное постановление по делу об административном правонарушении, а также в случаях неисполнения должностными лицами органа административной юрисдикции требований прокурора, вытекающих из установленных федеральными законами полномочий, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой сфере. В данном письме Генеральной прокуратуры также устанавливается, что представления об устранении нарушений законов при производстве по делам об административных правонарушениях могут носить индивидуальный или обобщенный характер.

В первом случае основанием для внесения представления является подтвержденный в ходе проверки по поступившей в органы прокуратуры информации (жалоба гражданина, обращение иного лица, сообщение в средствах массовой информации и т.д.) факт единичного нарушения требований закона со стороны должностного лица органа административной юрисдикции.

Во втором случае основанием для прокурорского реагирования являются, как правило, выявленные в ходе плановой или внеплановой (в связи с поступившей информацией, по заданию вышестоящего прокурора, по собственной инициативе) проверки нарушения законов. Кроме того, в письме Генеральной прокуратуры указывается, что при определении адресата вносимого представления необходимо исходить из того, что согласно п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений законов вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. При этом прокурору следует четко определить, какие нарушения необходимо устранить. Если речь

идет об реформации правоприменительной практики в конкретном органе административной юрисдикции, то прокурор адресует представление руководителю органа. В случаях же когда ранее внесенные представления и иные акты прокурорского реагирования не имели надлежащего действия, правомерно ставить вопрос об этом перед вышестоящим руководством.

Прокурору при этом рекомендуется в резолютивной части представления выносить такие требования:

1) обязательность наказания в дисциплинарном порядке вплоть до увольнения проявивших себя с худшей стороны должностных лиц, включая в отдельных случаях и руководителя соответствующего органа административной юрисдикции;

2) улучшение системы проверки уровня профессиональных знаний у лиц, допускаемых к осуществлению административного преследования.

При этом также следует ставить вопрос о безусловном направлении в прокуратуру копий приказов, свидетельствующих о принятии конкретных мер по устранению допущенных нарушений законов, причин и условий, им способствовавших.

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях реализуется также в ходе рассмотрения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений граждан. Рассматривая заявления, жалобы и иные обращения граждан, осуществляя личный прием граждан по поводу разрешения дел об административных правонарушениях, прокурор принимает меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан.

Подводя итоги вышесказанного следует отметить, что есть необходимость расширить процессуальные права прокурора в КОАП РФ, посредством закрепления, существующих в настоящее время форм его участия в производстве по делам об административных правонарушениях: осуществление прокурорского надзора; осуществление функции административного преследования; участие в рассмотрении дела;

опротестование процессуальных действий и административно-процессуальных актов в ходе производства; внесение представлений о привлечении к административной ответственности лиц, обладающих иммунитетом или специальным статусом.

Необходимо отделить органы прокуратуры от остальных ветвей власти. На данный момент Конституция РФ четко не определяет прокуратуру к какой-либо ветви власти, что, по нашему мнению, противоречит надзорной функции прокуратуры. Например, прокурор не имеет право истребовать дела, находящиеся в производстве судов, для осуществления прокурорского надзора, а суды не должны направлять прокурорам эти дела по их требованиям. Таким образом обеспечивается независимость рассмотрения дел судами, но теряется надзорная функция при производстве дел по ДАП.

Статистические данные по результатам работы прокуратуры Челябинской области за 2019-2020 год говорят о том, что прокуратура активно участвует в производстве по делам об административных правонарушениях, что требует обязательного выделения в Законе о Прокуратуре алгоритмов, этапов, на которые прокурор, как субъект производства по ДАП мог бы опираться при выполнении своих функций.

Есть необходимость устранения пробела в законодательстве, о правовой неопределенности относительно заключения прокурора по делу об административном правонарушении, путем внесения разъяснений либо рекомендаций в ведомственные акты прокуратуры по вопросам порядка дачи заключений, его формы и правовых последствий дачи заключения прокурором;

Нужно предусмотреть в КоАП РФ норму, согласно которой при наличии определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенного уполномоченным органом исполнительной власти или его должностным лицом, и несогласии прокурора с указанным решением прокурор обязан вынести протест на такое определение.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе развития российского государства сложилась ситуация, при которой, административные правонарушения рассматриваются исследователями и законодателями не так многогранно, как преступления. Относительно административных правонарушений до настоящего времени отсутствовала «специальная» наука, изучающая природу, причины и условия, предупреждения административной правонарушаемости.

При этом совершенно не рассматривается то обстоятельство, что административные проступки выступают серьезным криминогенным фактором, нередко являясь реальной предпосылкой для совершения в последующем правонарушений более серьезного характера, а в некоторых случаях - преступлений. В этом аспекте формируется вопрос о привлечении внимания не только исследователей, но и практиков и законодателей к сущности правовой сопряженности ряда административных правонарушений с определенными видами преступлений.

Прокурор как субъект производства по делам об административных правонарушениях сочетает в себе надзорные и процессуальные функции.

Детальная регламентация полномочий прокурора в рамках административного производства позволяет государству гарантировать гражданам законность привлечения виновного лица к административной ответственности. В дальнейшем, упорядоченность деятельности будет направлена на исчерпывающую защиту прав и законных интересов субъектов административного права.

Подводя итоги исследования правового статуса прокурора в производстве по ДАП, считаем необходимым сделать следующие выводы:

1. Анализ исторических аспектов полномочий органов прокуратуры с момента учреждения данного органа и до настоящего времени свидетельствует:

- во-первых, об необходимости усиления и совершенствования надзорных полномочий прокурора, в частности, в рамках надзора за управленческой деятельностью различных органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- во-вторых, 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. Для более эффективного применения российского законодательства необходимо включить в содержание Основного закона государства положение, связанное с надзором за соблюдением Конституции РФ. Стоит также отметить, что в структуре закона целесообразно закрепить принципы, относящиеся к надзорным полномочиям прокурора и порядок их реализации в отношении вышеуказанного нормативно-правового акта.

3. Правовой статус прокурора, как субъекта производства по делам об административных правонарушениях содержит в себе следующие особенности:

- Обеспечение принципа законности при производстве ДАП;
- участие как в судебном, так и во внесудебном производстве по ДАП;
- правовой статус с материальной и процессуальной законодательной регламентацией;
- владение обширным диапазоном процессуальных полномочий.

4. Надзор за органами, осуществляющими административное расследование стоит осуществлять в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры.

5. Следует разграничить основные этапы деятельности прокурора в рамках юрисдикционно-надзорной процедуры:

1) Предупредительный этап, включающий в себя действия прокурора, направленные на предупреждение административных правонарушений и

выяснение факторов, которые способствуют их совершению, а также процессуальные действия по установлению контроля за соблюдением законодательства органами административной юрисдикции (законно ли лицо привлечено к административной ответственности; законно ли применены меры административно-обеспечительного характера; законно ли применение мер административного пресечения);

2) Исполнительный этап, содержащий в себе процессуальные действия прокурора, направленные на применение мер прокурорского реагирования в случае, когда закон нарушается 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) Этап опротестования, включающий в себя процессуальные действия прокурора, производимые при наличии необходимости принесения протеста на постановление по ДАП, а также иных итоговых решений по делу.

6. Представляется, что опротестование административных правовых актов – одна из стадий административно-юрисдикционного процесса. При отсутствии необходимого результата по итогам рассмотрения протеста последующие действия прокурора по признанию недействительным акта осуществляются в рамках административно-юрисдикционного 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. Административное преследование – это процессуальная деятельность, которая осуществляется уполномоченными на то органами и должностными лицами в пределах своей компетенции в рамках производства по ДАП с целью изобличения лица, совершившего административное правонарушение.

Административное преследование является функцией прокуратуры, представляющая собой комплекс процессуальных действий прокурора в рамках производства по ДАП с момента вынесения постановления о возбуждении производства по ДАП до направления его на рассмотрение, по существу.

Динамические изменения в российском законодательстве, отсутствие соответствующей системности, пробелы в законодательстве затрудняют работу прокуроров. На наш взгляд, для повышения эффективности деятельности прокуратуры, а также государства в целом необходимо устранить имеющиеся пробелы в современном российском законодательстве. Поскольку Российская Федерация – правовое государство, основополагающим принципом которой является принцип законности, логично предположить, что повышение эффективности государственных механизмов будет реализовано именно за счет формирования новых законодательных положений.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020г. // Российская газета. 2020. №144.
- 2 Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года (утратил силу)  
URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red\\_1977/5478732/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/) (дата публикации 27.03.2015).
- 3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.04.2021) //
- 4 Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (редакция от 20.04.2021) URL: <https://docs.cntd.ru/document/901807667>
- 5 Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995г. №168-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №47. С. 4472.
- 6 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003г. №131-ФЗ (с изм. И доп., вступ. В силу с 23.03.2021) // Российская Газета. 2003. №3316.
- 7 Положение о прокуратуре Союза ССР. Утв. ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933г. // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=dos&base=ESU&n=31115#03873939462764864>
- 8 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) URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/Закон\\_СССР\\_от\\_30.11.1979\\_О\\_прокуратуре\\_СССР](https://ru.wikisource.org/wiki/Закон_СССР_от_30.11.1979_О_прокуратуре_СССР)

- 9 Указ Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») 20.05.2011 № 657// URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents>
- 10 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» и Инструкцию, утвержденную данным приказом»
- 11 Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»
- 12 Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 N 2 "Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве" URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/>
- 13 Приказ Генпрокуратуры России от 08.11.2019 N 783 (ред. от 20.05.2020) "О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/>
- 14 Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 (ред. от 21.06.2016) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/>

- 15 Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 N 188 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи" URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders>
- 16 Регламент Прокуратуры Челябинской области от 12.04.2019 URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/documents/normative-act?item=2843643](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/documents/normative-act?item=2843643)

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Агамов, Г. Д. Практикум по прокурорскому надзору и методические рекомендации / Г.Д. Агамов, А.К. Романов. - М.: Дело, 2019. - 160 с.
- 2 Административное судопроизводство: Практикум: Учебное пособие. - Москва: СИНТЕГ, 2019. - 168 с.
- 3 Акчурина, А. В., Легостаев С. В. Прокурорский надзор в схемах. Учебное пособие. — М.: Проспект, 2020. 96 с.
- 4 Амирбеков, К.И. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с институтами власти и общества // Рос. юстиция. 2018. N 8. С.4-7.
- 5 Безрукавая, Н. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 17–19.
- 6 Бобров, В. К. Прокурорский надзор. Учебник и практикум. М.: Юрайт, 2019. 212 с.
- 7 Брагин, А. П., Пронякин А. Д. Прокурорский надзор в России: учебник / А. П. Брагин, А. Д. Пронякин. М.: Юрайт, 2019. 715 с.
- 8 Быкова, Е.В. Современные задачи российской прокуратуры / Е.В.Быкова, М.В.Парфенова // Рос. юстиция. 2018. N 11. С.56-58.
- 9 Винокуров, А. Ю., Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор. Практикум. Учебное пособие. М.: Юрайт, 2019. 182 с.
- 10 Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор. Учебник для вузов. М.: Юрайт, 2019. 380 с.

- 11 Винокуров, А. Ю., Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор. Учебник. М.: Юрайт, 2020. 380 с.
- 12 Воронин, О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г. Халиулина. Томск: Изд-во НТЛ, 2018. - 164 с.
- 13 Галлиган, Д. Административное право. История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. М.: ЮРИСТЪ, 2018. - 132 с.
- 14 Гасанов, Р. М. Организация работы районной прокуратуры в современных условиях / Р.М. Гасанов. - М.: Камерон, 2018. - 178 с.
- 15 Голопузова, Е. А. Правовые основы участия прокурора в административном процессе/ Е. А. Голопузова. Текст: непосредственный // Молодой ученый. 2018. № 17 (203). С. 223-225. URL: <https://moluch.ru/archive/203/49678/> (дата обращения 04.04.2021)
- 16 Григорьев, В. Прокурорский надзор / В. Григорьев, А. Победкин, В. Яшин, и др.. М.: Эксмо, 2018. 496 с.
- 17 Григорьева, Н.В. Прокурорский надзор / Н.В. Григорьева. М.: РИОР, 2019. 345 с.
- 18 Гурин, А.Д. Совершенствование механизма прокурорского надзора в уголовном процессе // Законность. 2019. № 10. С. 21 - 24.
- 19 Ендольцева, А.В. Прокурорский надзор зарубежных стран. Учебник для студентов вузов. Гриф УМЦ "Профессиональный учебник" / А.В. Ендольцева. М.: Юнити-Дана, 2018. 668 с.
- 20 Жидких, А. А. Правотворчество. Законность. Прокуратура / А.А. Жидких. - М.: Юрлитинформ, 2018. 176 с.
- 21 Зайнутдинов, Д.Р. Трансформация института прокуратуры период Октябрьской революции 1917 г. И Гражданской войны 1918-1922 гг. в России / Д.Р. Зайнутдинов // Научно-практический журнал, 2020
- 22 Зайцев, О. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации / О.А. Зайцев, П.А. Смирнов. - М.: Экзамен, 2019. 256 с.

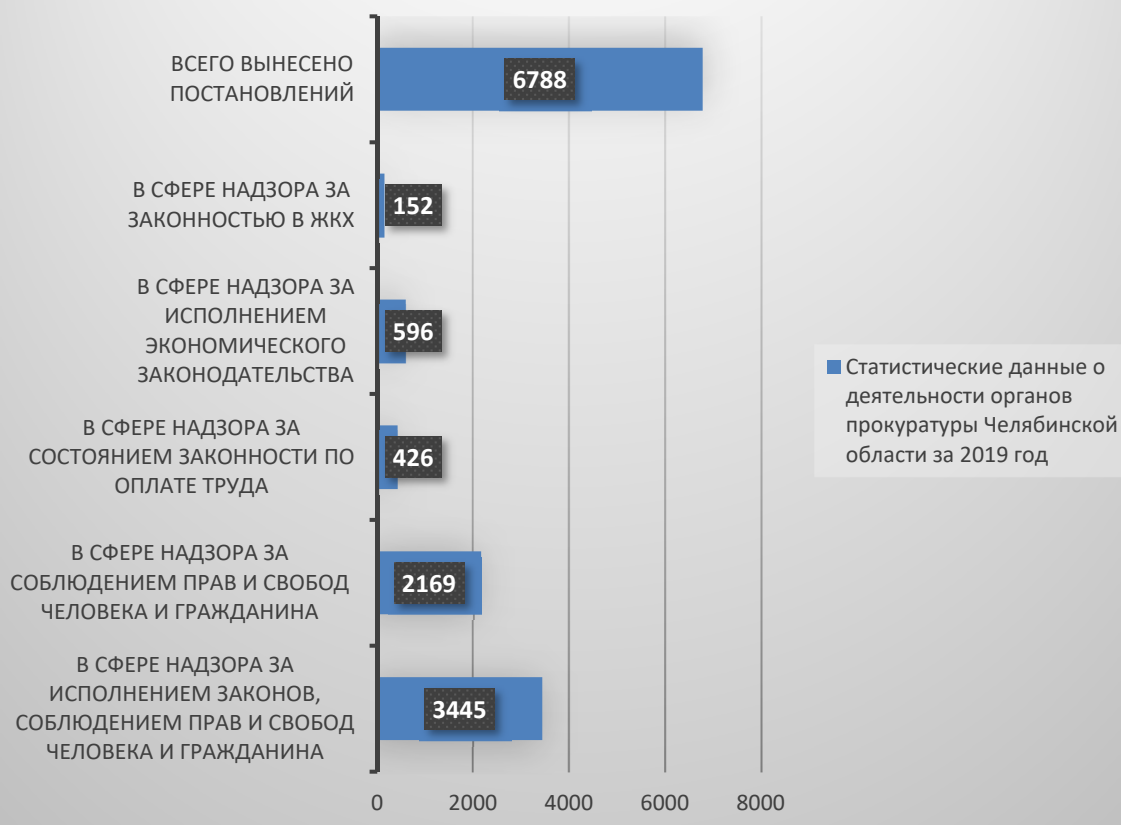
- 23 Звягинцев, А.Г. Призванные Отечеством. Российские прокуроры 1722 - 1917 / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. М.: Российская политическая энциклопедия, 2019. 815 с.
- 24 Звягинцев, А.Г. Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век: моногр. / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. - Москва: Огни, 2019. 384 с.
- 25 Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" (постатейный). М.: Проспект, 2019. 400 с.
- 26 Иванова, В. В. Прокурорский надзор в соблюдении Конституции Российской Федерации и федерального законодательства: основные проблемы и пути их решения / В. В. Иванова// Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2017 г.). Чита: Издательство Молодой ученый, 2017. С. 31-34. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/226/12115/> (дата обращения: 04.04.2021).
- 27 Из практики прокурорского надзора по административным делам // Законность. 2019. № 8. С. 30, 31.
- 28 Кириллова Н.П. Прокурорский надзор. Учебник и практикум. М.: Юрайт, 2019. 330 с.
- 29 Кириллова Н.П. Прокурорский надзор. Учебник и практикум. М.: Юрайт, 2019. 330 с.
- 30 Конин, Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части / Н.М. Конин. - М.: ЮРИСТЪ, 2019. - 234 с.
- 31 Копылова О. П. Прокурорский надзор: учебник / О. П. Копылова. М.: Норма, 2018. 514 с.
- 32 Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной прокуратуры // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. - 2019. № 6 С. 301-304.

- 33 Костенников, М.В. Актуальные проблемы административного права и процесса. Учебник / М.В. Костенников и др. М.: Юнити-Дана, 2018. 299 с.
- 34 Малехин, А.В. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации. Теория и практика / А.В. Малехин. М.: Проспект, 2018. 178 с.
- 35 Никанорова, М. В. Значение и роль прокурора в системе органов административной юрисдикции / М. В. Никанорова// Молодой ученый. 2019. № 46 (284). С. 179-181. URL: <https://moluch.ru/archive/284/63950/>
- 36 Олейник О.М. Теоретические проблемы общего надзора прокуратуры // Закон. 2018. N 3. С.28-38.
- 37 Организация суда и прокуратуры в СССР. Учебник. М.: Юридическая литература, 2018. 288 с.
- 38 Поляков, М. П. Прокурорский надзор: учебник / М. П. Поляков. М.: Инфра-М, 2019. 519 с.
- 39 Прокурорский надзор. Учебник для вузов. В 2-х томах. Том 2. Особенная и специальная части под ред. Капинус О. С. М.: Юрайт, 2019. 420 с.
- 40 Прокурорский надзор. Учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / Под ред. Смирнов А. Ф., Усачев А. А. М.: Юрайт, 2019. 454 с.
- 41 Райков, Г. П. Прокуратура России из века в век. От Санкт-Петербургской губернии до наших дней. 1722-2012: моногр. / Г.П. Райков. М.: Алаборг, 2018. 288 с.
- 42 Рябцев, В.П. Прокурорский надзор в 2 т 2-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата /Рябцев В.П.. М.: Юрайт, 2017. 936 с.
- 43 Смоленский, М. Б. Прокурорский надзор / М.Б. Смоленский, А.А. Подопригора, А.М. Карапетян. - М.: Феникс, 2018. 224 с.

- 44 Соловьев, И. А. К вопросу о практике применения норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации / И. А. Соловьев, А. А. Соловьев. // Молодой ученый. 2018. № 52 (238). С. 210-213. URL: <https://moluch.ru/archive/238/55153/>
- 45 Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита. Сборник статей по материалам круглого стола / под ред. Отческой Т. И. М.: Проспект, 2020. 232 с.
- 46 Субанова, Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования. Вопросы теории и практики / Н.В. Субанова. М.: Юриспруденция, 2019. 374 с.
- 47 Турко, А. А. Проблемы определения правового статуса прокурора / А. А. Турко. // Молодой ученый. 2019. № 40 (278). С. 150-151. URL: <https://moluch.ru/archive/278/62787/>
- 48 Шапошников, И. С. Вопросы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов субъектами административной юрисдикции / И. С. Шапошников. // Молодой ученый, 2020. № 36 (326). С.86-88. URL: <https://moluch.ru/archive/326/73419/> (дата обращения: 04.04.2021).
- 49 Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор / В.Б. Ястребов.М.: Городец-издат, 2019. 400 с.
- 50 Балакшин В.С., Осинцев Д.В. Прокурор и административная юрисдикция // Законность. 2019. № 1. С. 30–34.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Статистические данные о деятельности органов прокуратуры Челябинской области за 2019 год





## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Статистические данные о деятельности органов прокуратуры Челябинской области за 2020 год

