

**ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВОНАРУШЕНИИ ПО ИНИЦИАТИВЕ ПРОКУРОРА:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Д. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 февраля 2012 г.

Аннотация: в статье ставится под сомнение наделение прокурора правом возбуждения дел об административном правонарушении в отношении граждан, предлагается внести ряд изменений в КоАП РФ.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, постановление прокурора, возбуждение дела об административном правонарушении.

Abstract: in article investment of the prosecutor with the right of initiation of affairs on an administrative offense concerning citizens is called into question it is offered to make changes to the code of the Russian Federation about administrative offences.

Key words: proceeding of an administrative offense, resolution of the prosecutor initiation of proceedings about an administrative offense.

Вопрос о понятии производства по делам об административных правонарушениях в юридической науке в настоящее время представляется дискуссионным.

Так, по мнению Н. М. Кони́на, производство по делам об административных правонарушениях является процессуальной формой, в которой осуществляется применение административной ответственности административно-юрисдикционными органами¹.

Д. Н. Бахрах рассматривает данное производство как осуществляемую в процессуальной форме деятельность уполномоченных субъектов публичной власти с целью привлечения виновных к административной ответственности².

Одним из конкретных проявлений административно-процессуальной деятельности, осуществляемой широким кругом исполнительных органов различного уровня, а также представляющими их должностными лицами, Ю. М. Козлов³ считал производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, под производством по делам об административных правонарушениях следует понимать деятельность, осуществляемую административно-юрисдикционными органами различного уровня и

¹ См.: Административная ответственность / под ред. Н. И. Кони́на. М., 2009. С. 142–143.

² См.: Бахрах Д. Н., Татарян В. Г. Административное право : учебник. М., 2009. С. 519.

³ См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 492.

© Гриценко Д. В., 2012

представляющими их должностными лицами, в процессуальной форме, направленную на привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Производство по делам об административных правонарушениях находит нормативное выражение в нормах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ (далее – КоАП РФ), в котором установлено правовое положение участников производства, определены общие правила процессуальной деятельности в рамках производства и т.д.

Не раскрывая понятия производства по делам об административных правонарушениях, законодатель четко определил его задачи, которыми согласно ст. 24.1 КоАП РФ являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, его разрешение в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

При этом следует ограничивать задачи производства по делам об административных правонарушениях от задач законодательства об административных правонарушениях, которыми являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (ст. 1.2 КоАП РФ).

Кроме того, КоАП РФ выделяет несколько стадий производства по делам об административных правонарушениях, к которым можно отнести следующие:

- возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28);
- рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 29);
- пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30).

Первая стадия производства по делам об административных правонарушениях – возбуждение дела об административном правонарушении – имеет «специфическое процессуальное оформление. Суть его состоит в составлении особого процессуального документа»⁵.

КоАП РФ установил перечень действий, с момента совершения которых дело об административном правонарушении считается возбужденным. К ним относятся: составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения; составление первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административ-

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 424.

ном правонарушении; составление протокола об административном правонарушении или вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования; вынесение постановления при применении упрощенной формы административного наказания⁶.

И. А. Галаган подчеркивал, что возбуждение дел об административных нарушениях не на основании протоколов, а посредством иных документов весьма ограничено... функцию возбуждения дела об административном нарушении выполняют также постановления прокуратуры об административном преследовании⁷.

Прокурор в силу ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁸, ст. 25.11, 28.4 КоАП РФ вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ или законами субъектов РФ. Такое положение, по мнению Н. Субаровой, характеризует роль прокуратуры в качестве надзорного органа, призванного компенсировать недостатки работы административно-юрисдикционного аппарата государства, нередко проявляющего известную пассивность в пресечении административных правонарушений⁹.

Подобная позиция представляется вполне обоснованной. Однако роль прокурора, безусловно, не ограничивается компенсационной функцией, поскольку федеральным законодательством ему предоставлено исключительное право возбуждения отдельных категорий дел.

Так, согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58–5.63, 7.24, ч. 2 ст. 7.31, ст. 12.35, 13.11, 13.14, 13.27, 13.28, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 14.35, ч. 1 ст. 15.10, ч. 5 ст. 15.27, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.6.1, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.26, 20.28, 20.29 настоящего Кодекса, возбуждаются прокурором.

Прокурор вправе в зависимости от характера правонарушения принять соответствующие меры реагирования:

- возбудить производство об административном правонарушении;
- внести представление об устранении нарушений закона;

– обратиться в суд с иском (заявлением) в защиту прав, свобод, законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или интересов России, муниципальных образований;

⁶ См.: Административный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / О. В. Гречкина, В.И. Майоров. Челябинск, 2008. С. 120.

⁷ См.: Галаган И. А. Возбуждение дела – начальная стадия производства по делам об административных проступках // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. Воронеж, 2010. С. 442–443.

⁸ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁹ См.: Субарова Н. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2011. № 1. С. 19.

- принести протест на противоречащий закону правовой акт;
- вынести постановление о передаче в следственный орган (орган дознания) материалов прокурорской проверки для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

Аналогичными полномочиями органы прокуратуры наделены и в других государствах на территории постсоветского пространства.

Например, согласно ч. 2 ст. 20 Закона Украины «О прокуратуре» при выявлении нарушений закона прокурор или его заместитель имеют право: опротестовывать незаконные правовые акты, а также решения и действия должностных лиц; вносить представления или протесты на решения местных советов в зависимости от характера нарушений; давать предписания об устранении очевидных нарушений закона, способствующих им условий, возбуждать уголовные дела, дисциплинарное производство либо производство об административном правонарушении, передавать материалы на рассмотрение общественных организаций; обращаться в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан и государства¹⁰.

Анализ практического применения актов прокурорского реагирования свидетельствует о возрастающей роли постановления прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Так, по постановлениям, вынесенным в порядке ст. 28.4 КоАП РФ органами прокуратуры Воронежской области, к административной ответственности в 2011 г. привлечено 4057 лиц, что превышает аналогичный показатель 2010 г. – 3986 лиц.

Особого внимания заслуживают категории дел, возбуждение которых отнесено законом к исключительной компетенции органов прокуратуры.

К первой группе дел об административных правонарушениях, право возбуждения производства по которым предоставлено исключительно прокурору, относятся правонарушения, посягающие на права граждан (ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58–5.63).

Во вторую группу объединены правонарушения в области охраны собственности (ст. 7.24, ч. 2 ст. 7.31).

Третья группа состоит из одного состава правонарушения в области дорожного движения – ст. 12.35.

Четвертую группу образуют правонарушения в области связи и информации (ст. 13.11, 13.14, 13.27, 13.28).

В пятую группу включены правонарушения в области предпринимательской деятельности (ч. 1, 2 ст. 14.25; ст. 14.35).

Шестую группу представляют правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (ч. 1 ст. 15.10, ч. 5 ст. 15.27).

Седьмую группу составляют правонарушения против порядка управления (ч. 3 ст. 19.4; ст. 19.6.1, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32).

¹⁰ См.: Полянский Ю. Е. Функции прокуратуры. Введение в Украинское право / под общ. ред. С. В. Кивалова, Ю. Н. Оборотова. Одесса, 2009. С. 696.

Наконец, последняя группа, в которую входят правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.26, 20.28, 20.29).

Позиция законодателя, предоставившего прокурору исключительное право возбуждения дел об указанных выше административных правонарушениях, представляется непоследовательной.

Рассматриваемые правонарушения имеют различный субъектный состав. К компетенции прокурора отнесено возбуждение дел в отношении как юридических и должностных лиц, так и граждан.

Новеллой законодательства об административных правонарушениях стало включение Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ в КоАП РФ двух новых составов правонарушений: клевета (ст. 5.60) и оскорбление (ст. 5.61), исключительное право возбуждения производства по которым предоставлено прокурору.

Обоснованность внесения данных изменений является, на наш взгляд, дискуссионной по следующим причинам:

во-первых, вопросы защиты чести, достоинства и деловой репутации должны разрешаться исключительно в судебном порядке посредством гражданского производства;

во-вторых, предоставление органам прокуратуры исключительного права возбуждения производства по данным составам правонарушений неизбежно приведет к существенному повышению количества обращений граждан и, следовательно, увеличению нагрузки на прокуроров и снижению эффективности их деятельности;

в-третьих, на органы прокуратуры возложена не свойственная им функция по контролю за соблюдением законов физическими лицами.

Предметом прокурорского надзора по действующему законодательству является надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими нормативно-правовых актов (надзор за исполнением законов).

Таким образом, деятельность граждан в предмет прокурорского надзора не входит, а соответственно, принятие в отношении их мер прокурорского реагирования, в том числе посредством вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, представляется не совсем обоснованным.

По мнению К. Винокурова, 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. То есть возможность возбуждения им производства по делу об административном правонарушении 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. В связи с этим недостаточно продуманной представляется позиция законодателя, который оставил прокурора один на один с правонарушителем, фактически приравняв его к должностному лицу органа административной юрисдикции, уполномоченному составлять протоколы. Едва ли можно всерьез оправдывать такой выбор необходимостью укрепления позиции прокуратуры как правозащитного органа¹¹.

С позицией К. Винокурова следует согласиться в части, касающейся возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан. Вместе с тем предоставление прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов дел об административных правонарушениях в отношении должностных лиц представляется вполне обоснованным, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства об административном правонарушении иным органам (кроме прокуратуры) не всегда представляется возможным.

Например, ст.19.6.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре). Прокуратура является единственным органом, осуществляющим надзор за соблюдением законодательства в указанной сфере, в связи с этим оставлять «один на один» с нарушителем другое должностное лицо нецелесообразно.

Вышеизложенное в полной мере относится и к возбуждению прокурором производства об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан).

Спорной представляется позиция О. Тетериной, по мнению которой законодатель необоснованно предусмотрел исключительное право прокурора выносить постановление о возбуждении дел об административных правонарушениях¹².

Вместе с тем полномочия прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении требуют законодательного уточнения. Помимо указанных дискуссионных положений КоАП РФ, особого внимания заслуживает тот факт, что в настоящее время прокурор наделен правом возбуждения уже несуществующего состава административного правонарушения – ч. 5 ст. 15.27 КоАП РФ (неисполнение организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, повлекшее установленные вступившим в законную силу приговором суда легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, или финансирование терроризма). Федеральным законом о внесении измене-

¹¹ См.: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11. С. 13.

¹² См.: Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Законность. 2007. № 10. С. 19.

ний в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹³ от 8 ноября 2011 г. № 308-ФЗ ч. 5 ст. 15.27 КоАП РФ исключена.

В то же время возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении должностных и юридических лиц не только не противоречит действующему законодательству, но и является наиболее эффективной мерой прокурорского реагирования.

Таким образом, представляется целесообразным на законодательном уровне, посредством внесения изменений в КоАП РФ, ограничить право прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, исключив возможность вынесения соответствующих постановлений в отношении граждан.

Соответственно исключению из ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ подлежат следующие составы правонарушений: ст. 5.23 (сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме), 5.46 (подделка подписей избирателей, участников референдума), ч. 2 ст. 5.58 (использование заведомо поддельного открепительного удостоверения), ст. 5.60 (клевета), 5.61 (оскорбление), 5.62 (дискриминация), ч. 2 ст. 7.24 (использование находящегося в федеральной собственности объекта нежилого фонда без надлежаще оформленных документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда), ст. 12.35 (незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию), 13.11 (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах), 13.14 (разглашение информации с ограниченным доступом), 19.29 (незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего), ч. 2 ст. 19.32 (нарушение членом общественной наблюдательной комиссии требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также невыполнение законных требований администрации места принудительного содержания), ст. 20.26 (самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора), 20.28 (организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности), а также ч. 5 ст. 15.27.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 46. Ст. 6406.

Воронежский государственный университет

Гриценко Д. В., соискатель кафедры административного и муниципального права

*E-mail: iuristar@vmail.ru
Тел.: 8 (473) 255-07-19*

Voronezh State University

Gritsenko D. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: iuristar@vmail.ru
Tel.: 8 (473) 255-07-19*