

ВОЗБУЖДЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН

Н. И. Безрукавая

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 3 ноября 2016 г.

Аннотация: исследован вопрос о возможности возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан, проанализированы статистические данные о количестве и характере рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, возбужденных прокурорами в отношении физических лиц, приведена историческая справка и зарубежный опыт регламентации надзорных полномочий прокурора в отношении граждан, обозначена проблема правового регулирования данного вопроса, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства. Статья содержит исторический обзор и зарубежный опыт регламентации надзорных полномочий прокурора в отношении граждан.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, надзор, административное правонарушение, возбуждение дела об административном правонарушении, субъект административной юрисдикции.

Abstract: the article examines the question of the possibility of bringing the public prosecutor of administrative cases against citizens, analyzed statistical data on the number and nature of court cases on administrative violations initiated by prosecutors in respect of individuals, shows historical information and foreign experience in regulating the supervisory powers of the Prosecutor in relation to citizens, to identify the problems of legal regulation of this matter, the proposals for improving the current legislation. The article contains a historical review of foreign experience of regulation of oversight powers of the Prosecutor against the citizens.

Key words: the prosecutor, powers, supervision, an administrative offense, initiation of proceedings of an administrative offense, the subject of administrative jurisdiction.

Реализация прокурором своих полномочий в области административной юрисдикции является весьма интересной и недостаточно разработанной на теоретическом уровне сферой правоотношений.

Одним из наиболее интересных и противоречивых представляется вопрос возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц.

Ранее действовавшее законодательство, в частности КоАП РСФСР 1984 г., отводило прокурору функцию исключительно надзорного органа. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), действующий с 2002 г., включает прокурора в

число участников производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с нормами КоАП РФ органы прокуратуры являются одним из ключевых субъектов, реализующих государственные функции по привлечению к административной ответственности. Закон предоставляет прокурорам широкий круг полномочий в указанной сфере, позволяя возбуждать дело об административном правонарушении, проводить административное расследование, участвовать в рассмотрении дел, принести протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Об активной реализации прокурорами указанных полномочий свидетельствуют статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации¹.

Так, в 2012 г. по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 301 682 лица; в 2013 г. – 287 117 лиц; в 2014 г. – 284 355 лиц.

Особый статус прокурору придает закрепленная Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и КоАП РФ функция по осуществлению надзора 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.

Согласно п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях и проводит административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Как установлено ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанные нормы наделяют прокурора правами, не присущими ни одному из иных органов административной юрисдикции, которые в отличие от прокурора вправе привлекать к административной ответственности лишь строго определенный круг субъектов.

Из анализа приведенных положений закона можно сделать вывод о наличии определенных противоречий и пробелов в правовом регулировании данной сферы правоотношений.

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/602117/>

Так, ст. 28.4 КоАП РФ наделяет прокурора полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, что предполагает возможность привлечения прокурором к ответственности юридических, должностных и физических лиц, в то время как Закон о прокуратуре ограничивает круг субъектов ответственности должностными лицами.

Статьей 21 Закона о прокуратуре определен перечень поднадзорных прокуратуре лиц, к ним относятся федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Физические лица не включены в приведенный перечень.

Вместе с тем КоАП РФ к исключительной подведомственности прокурора относит ряд составов административных правонарушений, по которым к ответственности могут быть привлечены граждане: ст. 5.23, ст. 5.61, ст. 5.62, ч. 2 ст. 7.24, ст. 12.35, ст. 13.11, ст. 13.14 КоАП РФ и др. Более того, например, к ответственности по ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление) могут быть привлечены исключительно граждане.

Следует отметить, что советское законодательство допускало также привлечение прокурором к административной ответственности физических лиц.

Так, в соответствии со ст. 59 Положения о судостроительстве РСФСР (постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г.²) на государственную прокуратуру возлагалось осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем опротестования нарушающих закон постановлений и возбуждения уголовного, дисциплинарного и административного преследования против виновных. В рамках этих полномочий губернские прокуроры осуществляли возбуждение административного преследования против должностных и частных лиц как по собственной инициативе, так и по поступающим в прокуратуру жалобам и заявлениям (ст. 68).

Согласно ст. 15 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. «в отношении должностных лиц или граждан, нарушивших закон, прокурор, в зависимости от характера нарушения, либо привлекает виновных к уголовной ответственности, либо принимает меры к при-

² СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

влечению нарушителя к административной или дисциплинарной ответственности»³.

Аналогичным образом определялись полномочия прокурора ст. 26 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР»: прокурор в зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином мог выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении.

Законодательство отдельных стран ближнего зарубежья также предоставляет прокурору полномочия по привлечению к административной ответственности физических лиц.

Так, ст. 26 Конституционного закона Республики Таджикистан от 11 марта 1996 г. № 289 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» устанавливает, что прокурор, его заместитель, исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, выносят мотивированное постановление о дисциплинарном и материальном производстве или производстве об административном правонарушении либо о возбуждении уголовного дела.

Закон Туркменистана от 26 июня 1992 г. № 726-XII «О прокуратуре Туркменистана» в ст. 24 определяет, что прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, производства об административном правонарушении или дисциплинарного производства.

Аналогичные положения содержатся в ст. 39 Закона Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. «О прокуратуре» (в ред. от 29.08.2001).

Статья 24 ранее действовавшего Закона от 5 ноября 1991 г. № 1789-XI «О прокуратуре Украины» также наделяла прокурора полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении граждан. Новый Закон от 14 октября 2014 г. № 1697-VII «О прокуратуре» исключил возможность возбуждения дел об административных правонарушениях из числа полномочий прокурора.

Закон Республики Армения от 29 марта 2007 г. № ЗР-126 «О прокуратуре», как и Органический закон Грузии от 21 ноября 1997 г. № 1112-вс «О прокуратуре» не относят к функциям прокуратуры вопросы привлечения к административной ответственности виновных лиц.

В современной российской правоприменительной практике прокурорами нередко возбуждаются дела об административных правонарушениях в отношении граждан (например, при рассмотрении обращений по вопросу нанесения оскорбления – ст. 5.61 КоАП РФ; при выявлении фактов производства и распространения экстремистских материалов – ст. 20.29 КоАП РФ и др.).

³ Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

Так, в 2014 г. всего в Российской Федерации мировыми судьями по постановлениям прокуроров рассмотрено 17 184 (в 2013 г. – 17 017) дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП РФ, из них – 14 559 (в 2013 г. – 14 426) дел в отношении физических лиц; по ст. 20.29 КоАП РФ рассмотрено 826 и 608 дел (в 2013 г. – соответственно 545 и 352)⁴.

Таким образом, КоАП РФ не только допускает, но и возлагает на прокурора в случае выявления соответствующих фактов обязанность по привлечению к административной ответственности граждан.

Несмотря на то что в ст. 21 Закона о прокуратуре граждане не отнесены к числу поднадзорных лиц, настоящее положение дел в анализируемой сфере правоотношений видится адекватным, поскольку органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в самых различных сферах, должны реагировать на любые правонарушения, независимо от того, кем они допущены. Вместе с тем это не означает, что прокуроры могут в своей деятельности подменять собой иные органы.

В литературе встречаются и иные точки зрения по данному вопросу.

Так, А. И. Гальченко полагает, что, поскольку в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор не распространяется на граждан, при осуществлении надзора прокурор не вправе возбуждать в отношении их дела об административных правонарушениях. Ведь не случайно в ст. 25 указанного закона, входящей в раздел, посвященный прокурорскому надзору, предусмотрено, что прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, исходя из характера нарушения закона должностным лицом⁵.

В. Ю. Шобухин, напротив, полагает допустимым привлечения прокурорами к административной ответственности граждан, указывая, что меры прокурорского реагирования в отношении граждан связаны с правом прокурора возбуждать в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, производство об административном правонарушении⁶.

Т. В. Занин отмечает также возможность и необходимость реализации прокурором своих полномочий в сфере административной юрисдикции в отношении граждан⁷.

⁴ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2014 года. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884>

⁵ См.: Гальченко А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20–25.

⁶ См.: Шобухин В. Ю. Полномочия прокурора : актуальные проблемы правового регулирования // Современное право. 2013. № 11. С. 35–38.

⁷ См.: Занин Т. В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Криминалист. 2015. № 1. С. 43–45.

Итак, представляется необходимым внести изменения в ст. 25 Закона о прокуратуре, исключив из нее слова «должностным лицом». Одновременно следует дополнить абз. 2 ч. 1 ст. 21 Закона словами «, а также физическими лицами в случаях, установленных законом».

Предлагаемые изменения закона необходимы в целях устранения противоречий между нормами КоАП РФ и положениями Закона о прокуратуре, касающимися определения круга лиц, в отношении которых прокурором может быть вынесено постановление о привлечении к административной ответственности.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Безрукавая Н. И., аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, старший помощник прокурора Острогужской межрайонной прокуратуры Воронежской области

E-mail: bezrukavayan@mail.ru

St. Petersburg Law Institute (branch) Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation

Bezrukavaya N. I., Post-graduate Student of the Prosecutorial Supervision and Participation of the Public Prosecutor in Criminal, Civil and Arbitration Cases Department, Senior Assistant Prosecutor of Ostroguzhsk Interdistrict Prosecutor's Office of Voronezh Region

E-mail: bezrukavayan@mail.ru