

УДК 342.951; 342.5

**УЧАСТИЕ В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**

Н. И. Безрукавая

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

Поступила в редакцию 19 января 2018 г.

Аннотация: *исследованы вопросы определения места и роли института участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях среди иных функций и направлений деятельности органов прокуратуры. Проанализированы взгляды ведущих ученых относительно проблем определения понятия и перечня функций прокуратуры. Предложено определение понятия участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, сделан вывод о возможности выделения его в качестве самостоятельного ненадзорного направления деятельности органов прокуратуры.*

Ключевые слова: *прокурор, суд, административное правонарушение, рассмотрение дела, функции, подфункции, направления.*

Abstract: *the article examines issues of determining the place and role of the Institute of participation of Prosecutor in consideration by courts of Affairs about administrative offences among other functions and activities of bodies of Prosecutor's office. Analyzes the views of leading scientists on problems of definition and of a list of functions of Prosecutor's office. AB-torus suggested a definition of participation of Prosecutor in consideration by courts of Affairs about administrative offences, the conclusion about the possibility of providing it as a separate activities of the Prosecutor's office.*

Key words: *prosecutor, court, administrative offence proceedings, function, sub-function, directions.*

Институт участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях является недостаточно исследованным в теории прокурорско-надзорного права. В связи с этим представляет интерес вопрос определения его места среди иных функций и направлений деятельности органов прокуратуры.

Проблема выделения и определения понятия функций прокурорского надзора широко обсуждается в юридической литературе.

Термин «функция» происходит от латинского слова *functio*, что переводится как «исполнение», «совершение». В правоведении и государствоведении этот термин в зависимости от контекста может быть употреблен в качестве синонима «обязанности», «круга деятельности», «направления деятельности», «назначения», «роли»¹.

¹ См.: *Никитин Е. Л.* Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности : понятие, сущность, классификация // Труды Санкт-Петербург. юрид. ин-та Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. 2004. № 6. С. 25.

В теории прокурорского надзора до настоящего времени отсутствует единообразный подход к определению понятия «функция прокуратуры» и к установлению их исчерпывающего перечня².

Как справедливо отмечает В. Г. Бессарабов, большинство отечественных ученых рассматривают прокуратуру как многофункциональный государственный орган, вместе с тем различные подходы среди теоретиков прокурорского надзора в определении понятия «функции прокуратуры» привели к тому, что в ряде учебников авторы вообще отказались от характеристики понятия «функция», в результате чего одна из определяющих категорий прокурорского надзора, толкование которой по-прежнему вызывает дискуссии, вообще исчезла из текста. Такое явление нельзя считать нормальным. В этом вопросе необходимо выработать единую общую позицию³.

Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, О. С. Капинус и другие авторы Настольной книги прокурора формулируют понятие функции прокуратуры как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации⁴.

Под функцией, по мнению Р. С. Абдулина, можно понимать конкретный вид прокурорской деятельности, предусмотренный федеральным законом и направленный на достижение поставленных перед прокуратурой целей по реализации возложенных на нее полномочий, исходя из установленной законами и указаниями Генеральной прокуратуры РФ компетенции⁵.

М. С. Шалумов под функциями прокуратуры как государственного органа понимает определяемые ее правовым статусом, местом и назначением в государственном механизме обязанности по решению поставленных перед нею законом задач, для выполнения которых прокуратура наделена специфическими властными полномочиями⁶.

² См.: *Казарина А. Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 294–295.

³ См.: *Бессарабов В. Г.* Функции современной российской прокуратуры (состояние и перспективы правовой регламентации) // Вестник академии Генеральной прокуратуры РФ. 2009. № 1(9). С. 23.

⁴ См.: *Настольная книга прокурора* /под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М., 2011. С. 26.

⁵ См.: *Абдулин Р. С.* Прокурорский надзор в Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган, 2016. С. 94.

⁶ См.: *Шалумов М. С.* Система функций органов прокуратуры Российской Федерации и ее отражение в организации работы прокуратуры субъекта Федерации // Интернет-журнал ассоциации юристов Приморья. URL: http://law.vl.ru/analit/show_a.php?id=367&pub_name=%D1%E8%F1%F2%E5%EC%E0+%F4%F3

Нередко понятия функции и направления деятельности органов прокуратуры отождествляются или смешиваются, что, на наш взгляд, представляется не вполне верным.

Например, Е. Л. Никитин с направлением деятельности прокуратуры отождествляет ее функции, полагая, что функцией прокуратуры является социально значимое направление деятельности этого органа, осуществляемое через конкретные виды его деятельности в рамках установленного типа его организации и деятельности⁷.

По мнению В. С. Зеленецкого, указание только на то, что функция – это определенное направление или вид процессуальной деятельности, ничего не дает для правильного уяснения понятия функции⁸. В. Б. Ястребов разделяет также понятия «функция» и «направление деятельности»⁹.

Пытаясь решить проблему соотношения понятий «функция прокуратуры» и «основные направления деятельности прокуратуры», В. Г. Бессарабов использует категорию «вид деятельности прокуратуры». При этом автор дает исчерпывающий перечень 11 «видов деятельности прокуратуры» (из них пять отраслей прокурорского надзора)¹⁰.

Согласимся с мнением Н. Н. Карпова, который полагает, что под функцией прокуратуры следует понимать определенный федеральным законом вид деятельности прокуратуры, обусловленный ее целями и задачами, имеющий собственный предмет и реализуемый посредством специально предусмотренных для этого в законе полномочий¹¹. При этом к основным направлениям прокурорской деятельности, по мнению автора, следует относить важнейшие в рамках конкретных функций прокуратуры ее составные части, которые прокурором должны быть обеспечены в обязательном порядке в ходе осуществления функциональной деятельности¹².

Не менее дискуссионным является вопрос об определении перечня функций прокуратуры.

Поскольку законодатель не перечисляет функции прокуратуры, анализ отдельных положений Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – За-

%ED%EA%F6%E8%E9+%EE%F0%E3%E0%ED%EE%E2+%EF%F0%EE%EA%F3%F0 (дата обращения: 18.10.2017).

⁷ См.: *Никитин Е. Л.* Указ. соч. С. 26–28.

⁸ См.: *Зеленецкий В. С.* Функциональная структура прокурорской деятельности : учеб. пособие. Харьков, 1978. С. 9.

⁹ См.: *Ястребов В. Б.* Прокурорский надзор : учебник. М., 2001. С. 96.

¹⁰ См.: *Бессарабов В. Г.* Прокурорский надзор : учебник. М., 2006. С. 118–119.

¹¹ См.: *Карпов Н. Н.* Хорошая теория – залог успешной практики // *Законность.* 2008. № 7. С. 12–15.

¹² См.: *Карпов Н. Н.* Прокуратура : надзор или деятельность? // Там же. 2014. № 8. С. 7–11.

кон о прокуратуре)¹³ (ст. 1–2, 9.1, 10) позволяют говорить о наличии следующих: надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов; уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в рассмотрении дел судами; участие в правотворческой деятельности; возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными законодательством об административных правонарушениях; международное сотрудничество; проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов; разрешение обращений и заявлений.

Приводятся и иные перечни, включающие или исключаяющие названные выше функции прокуратуры, закрепленные в законе, однако единый подход к данному вопросу отсутствует.

В. Г. Бессарабов, например, ограничивает функции прокуратуры следующими: надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации; функция уголовного преследования; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в рассмотрении дел судами; участие в правотворческой деятельности; международное сотрудничество с соответствующими органами других государств и международными организациями¹⁴.

А. Ю. Винокуров добавляет к перечисленным функциям (называя их «направлениями») рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений граждан, участие в профилактической работе¹⁵.

Н. Н. Карпов справедливо дополняет список функций прокуратуры участием в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления¹⁶.

В науке устоялось мнение, что в рамках каждой из функций могут быть выделены подфункции (отрасли или направления). Примером такого выделения в рамках функции надзора за исполнением законов могут служить подфункции надзора за соблюдением законов судебными приставами; надзора за исполнением законов органами, осуществ-

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁴ См.: Бессарабов В. Г. Функции современной российской прокуратуры (состояние и перспективы правовой регламентации). С. 23.

¹⁵ См.: Прокурорский надзор : учебник / под ред. Ю. Е. Винокурова. М., 2007. С. 35–36.

¹⁶ См.: Карпов Н. Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. статей Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. Ч. 2. С. 13.

вляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие и др.

Иными словами, каждая функция прокуратуры может иметь несколько форм реализации, выражающихся в направлениях деятельности прокуратуры.

Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе представляет собой реализацию нескольких функций прокуратуры.

Первая – функция надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов основана на положениях п. 1–2 ст. 1, ст. 21–22, 26 Закона о прокуратуре, а также на положениях ст. 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹⁷, согласно которой прокуроры осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Вторая – функция возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования, осуществляемая на основании п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 22, ст. 25 Закона о прокуратуре и ч. 1 ст. 28.4, ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ, в соответствии с которыми при осуществлении надзора прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, инициировать административное расследование.

Третья, тесно связанная с двумя предыдущими, – функция участия в рассмотрении дел судами реализуется, применительно к исследуемой теме, посредством участия в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях.

Право прокурора участвовать в рассмотрении судами административно-деликтных дел основано на положениях ст. 35 Закона о прокуратуре, закрепляющей полномочие прокурора по участию в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Согласно ч. 3–4 ст. 35 Закона о прокуратуре, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства; полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации.

Пунктом 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ определено право прокурора участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении (независимо от того, кем оно рассматривается), заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

К судебному рассмотрению дел об административных правонарушениях с участием прокурора также имеют отношение положения ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ, п. 9 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ о порядке рассмотрения и пересмотра судом дел, согласно которым в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

Таким образом, данный институт можно обозначить в качестве самостоятельного ненадзорного направления деятельности прокуратуры (подфункции) в рамках функции участия в рассмотрении судами дел наряду с участием в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Об участии прокурора в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях как самостоятельном направлении (подфункции) деятельности органов прокуратуры позволяет говорить наличие у него собственных целей, задач, предмета и пределов.

Так, участие прокурора в административно-юрисдикционном судопроизводстве обуславливает выполнение им, наряду с общими для прокурорской деятельности, частных целей, среди которых важнейшие: защита прав и интересов участников производства по делу об административном правонарушении; обеспечение законности выносимых судом актов; обеспечение наказания лиц, совершивших административное правонарушение или административное преследование.

Анализируемый правовой институт имеет присущие только ему специальные задачи, в числе которых: организация участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях; обеспечение непосредственного участия в рассмотрении дела; проверка законности судебных актов, выносимых при рассмотрении дела; принятие мер по опротестованию (обжалованию) незаконных судебных актов и др.

К предмету участия прокурора в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях, по нашему мнению, следует относить соответствие законам действий участвующих в рассмотрении дела лиц, соблюдение требований о полном, своевременном, объективном и всестороннем разбирательстве, законность и обоснованность принятых судебных постановлений, своевременное обращение судебных постановлений к исполнению.

Пределы участия прокурора в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях представляют собой определенные законом рамки, в которых прокурор реализует свои полномочия, и выражаются в возможности вступления в процесс исключительно по предусмотренным законом основаниям, при этом участие в процессе не должно сопровождаться вмешательством в деятельность суда и иных участников производства по делу, а также подменой деятельности указанных лиц.

Таким образом, участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях – это самостоятельное ненадзорное направление деятельности органов прокуратуры, реализуемое как при непосредственном участии прокурора в рассмотрении и пересмотре судами дел об административных правонарушениях, так и при проверке законности выносимых судами в рамках соответствующих дел промежуточных и окончательных судебных актов, имеющее своей целью обеспечение законности при принятии судом решения о привлечении к административной ответственности, соблюдение прав и интересов всех участников процесса, защиту интересов общества и государства.

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 Острогожской межрайонной прокуратуры Воронежской области, юрист 2 класса

E-mail: bezrukavayan@mail.ru

Тел.: 8-910-746-43-28

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, Senior Assistant Prosecutor of Ostrogozhsk Interdistrict Prosecutor's Office of Voronezh Region, Lawyer 2 Classes

E-mail: bezrukavayan@mail.ru

Tel.: 8-910-746-43-28