

УДК 347.963 + 342.951:347.963
ББК Х721-91 +Х410.101

Д. В. Гриценко

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

D. V. Gritsenko

LEGAL REGULATION OF PROSECUTOR'S POWERS IN THE AREA OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES

Статья посвящена анализу компетенции прокурора при осуществлении полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях. Аргументируется вывод о нецелесообразности рассмотрения деятельности прокуратуры в сфере административно-юрисдикционного процесса в качестве однородного блока отношений, обладающего единой правовой природой. С учетом современного административного законодательства автором обосновывается необходимость рассмотрения деятельности прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, которая реализуется независимо от осуществления надзора за деятельностью органов административной юрисдикции, и, по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством, предлагается именоваться административным преследованием.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, административная юрисдикция, административные правонарушения.

The article analyzes the competence of the prosecutor in the exercise of his authority in the proceedings in administrative offences. The article argues in favour of inexpediency of reviewing the prosecutor's activities in the administrative and jurisdictional process as a homogeneous block of relationships as it has the same legal nature. According to the current administrative legislation the author considers the need of reviewing the prosecutor's activities in initiation of proceedings of administrative offences and carrying out an administrative investigation as an independent function of the procuracy authorities, which is implemented independently from the supervision of the bodies of administrative jurisdiction and by analogy with the criminal and procedural law it is proposed to be called the administrative prosecution.

Keywords: public prosecution office, public prosecution supervision, administrative jurisdiction, administrative offenses.

Усиление правозащитной функции прокуратуры в сфере юрисдикционной деятельности акцентировано посредством внесения в 2011 г. изменений в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которыми перечень основных функций органов прокуратуры был дополнен отдельным указанием на право прокурора на возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных право-

нарушениях и другими федеральными законами¹. Рассматриваемая новелла свидетельствует о детализации компетенции прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, что предполагает дальнейшую разработку полномочий прокуратуры в указанной сфере.

В доктрине административного права отсутствует единообразный подход к определению правовой природы компетенции прокуратуры в сфере надзора за органами административной юрисдикции. Одна группа ученых предлагает

57

Административное
право





рассматривать надзор за органами административной юрисдикции в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора². Иной точки зрения придерживается А. П. Стуканов, подчеркивающий, что «надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации является одним из приоритетных и самостоятельных направлений в деятельности органов прокуратуры»³, при этом ученый считает целесообразным отнесение надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции к одному из самостоятельных направлений надзора за исполнением законов⁴, включающему надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленно-го порядка возбуждения производства об административном правонарушении, административного расследования и рассмотрения дел данной категории, а также законностью и обоснованностью состоявшихся постановлений⁵.

Трудно согласиться с указанными позициями ввиду того, что деятельность прокуратуры в сфере административно-юрисдикционного процесса некорректно рассматривать в качестве однородного блока правоотношений, обладающего единой правовой природой. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, установленный ст. 24.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ)⁶, в которой указано, что Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, согласно логическому толкованию следует относить к надзору за исполнением законов органами государственной власти и их должностными лицами. Однако деятельность прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ (ст. 25.11, 28.4) и другими федеральными законами, необходимо рассматривать в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, которая реализуется независимо от осуществления надзора за деятельностью органов административной юрисдикции, и, по аналогии с

уголовно-процессуальным законодательством, может именоваться административным преследованием.

Термин «административное преследование» не получил широкого употребления в сфере административного права. Так, в КоАП РФ он встречается в ст. 29.1.6, регламентирующей направление материалов дела об административном правонарушении для осуществления административного преследования, и в ст. 29.1.7, устанавливающей порядок исполнения запроса об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном правонарушении на территории Российской Федерации. Приказ Генпрокуратуры России от 2 июня 2010 г. № 233 «Отчет о работе прокурора в форме № П (квартальная)» содержит раздел 10 — «Результаты работы в сфере административного преследования»⁷. Словосочетание «административное преследование» упоминается в практике Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ). Так, в Постановлении от 16 июня 2009 г. КС РФ указывал, что «понятия “задержанный”, “обвиняемый”, “предъявление обвинения”, “публичное преследование” применительно к обеспечению конституционных прав граждан должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в узко специальном смысле, в котором они используются в уголовно-процессуальном законе. Оно действует и при выявлении конституционно-правового смысла административного задержания как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, при котором — в целях реализации конституционных прав граждан — необходимо учитывать не только формальное процессуальное, но и фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное преследование за совершение административного правонарушения»⁸. Также Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что «лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, то есть государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признает, что не имеет оснований для опровержения его невиновности»⁹. Данный термин употребляется и арбитражными судами. К примеру, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 20 ноября 2012 г. указал, что «принцип

презюмции невиновности означает невозможность необоснованного административного преследования в отношении лица. По мнению суда, исходя из норм

КоАП РФ, сбор доказательств входит в обязанности контролирующего органа и завершается до момента вынесения постановления по административному делу»¹⁰.

Примечания

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (в ред. федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ) // СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6730; 2013. — № 26. — Ст. 3207.
2. Гулягин А. Ю. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций органов прокуратуры // Административное право и административный процесс. — 2012. — № 6. — С. 10; Винокуров К. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 60; Викторов И. С. Надзор за соблюдением законов об ответственности за административные правонарушения // Настольная книга прокурора. — М. : Щит-М, 2002. — С. 608.
3. Стуканов А. П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 9.
4. Рохлин В., Стуканов А. Правозащитная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях // Законность. — 2003. — № 8. — С. 12.
5. Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. — СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2000. — С. 45.
6. СЗ РФ. — 2002. — № 1. — Ст. 1 (в посл. ред. федерального закона от 2.11.2013 № 285-ФЗ // Российская газета. — 2013. — 6 ноября).
7. См.: Отчет о работе прокурора. Форма № П (квартальная) : Приказ Генпрокуратуры России от 2 июня 2010 г. № 233 // СПС «КонсультантПлюс».
8. См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П // СЗ РФ. — № 27. — 2009. — Ст. 3382. См. также: По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова : Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П // СЗ РФ. — 2000. — № 27. — Ст. 2882.
9. См.: Постановление Верховного Суда РФ от 16.10.2012 № 1-АД12-5 // СПС «КонсультантПлюс».
10. См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.11.2012 по делу № А35-6225/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Viktorov I. S. Nadzor za soblyudeniem zakonov ob otvetstvennosti za administrativnye pravonarusheniya [Supervision over the execution of laws on responsibility for administrative offenses]. *Nastol'naya kniga prokurora*. Moscow, 2002. p. 608–613.
2. Vinokurov K. Yu. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov organami administrativnoi yurisdiktsii [Prosecution supervision over the execution of law by the bodies of administrative jurisdiction]. Master thesis, Law. Moscow, 2004. 260 p.
3. Gulyagin A. Yu. Nadzor za ispolneniem zakonov organami administrativnoi yurisdiktsii kak otdel'naya funktsiya v sisteme funktsii organov prokuratury [Supervision over the execution of laws by the bodies of administrative jurisdiction as a separate function in the system of functions of the procuracy authorities]. *Administrativnoe pravo i administrativnyi protsess*, 2012, No. 6, p. 10–17.
4. Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (edited 2.11.2013 № 285-FZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2002. No. 1. Art. 1. *Rossiiskaya gazeta*, 2013, November 6. (In Russ.)
5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 16.06.2009 No.9-P On the case of supervision over constitutionality of certain provisions of the Articles No. 24.5, 27.1, 27.3, 27.5, 30.7 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as well as of point 1 of the Article 1070 and abstract No. 3 of the Article of the Civil Code of the Russian Federation and the Article 60 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation in connection with global complaints of the



citizens M.Y. Karelin, V.K. Rogozhkin, and M.V. Filandrov. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2009, No. 27, Art. 3382. (In Russ.)

6. Resolution of the 19th Arbitration Appeal Court as of 20.11.2012 on the case No. A35-6225/2012. *Spravочно-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus*. (In Russ.)

7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 27.06.2000 No. 11-P On the case of supervision over constitutionality of certain provisions of part 1 of the Article No. 47 and part 2 of the Article 51 of the Criminal and Procedural Code of the Russian Federation in connection with complaints of the citizen V.I. Maslov. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2000, No. 27, Art. 2882. (In Russ.)

8. Decree of the Prosecutor-General's Office as of June 2, 2010 No. 233. *Spravочно-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus*. (In Russ.)

9. Rokhlin V., Stukanov A. Pravozaщchitnaya deyatel'nost' prokurora po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Human rights activities of the prosecutor in the cases of administrative offenses]. *Zakonnost'*, 2003, No. 8, p. 12–17.

10. Stukanov A. P. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov organami administrativnoi yurisdiktsii Rossiiskoi Federatsii [Prosecutor's supervision over the execution of laws by the bodies of administrative jurisdiction in the Russian Federation]. St. Petersburg. Yurid. Tsentr Press Publ., 2000. 225 p.

11. Stukanov A. P. Teoreticheskie i metodicheskie problemy prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov organami administrativnoi yurisdiktsii Rossiiskoi Federatsii [Theoretical and methodological problems of prosecutor's supervision over the execution of laws by the bodies of administrative jurisdiction of the Russian Federation]. Master thesis, Law. Moscow, 2003. 209 p.

12. Federal Law as of 21.11.2011 No. 329-FZ (the editorship of the Federal Law as of 28.06.2013 No. 134-FZ On the amendments in certain enactments in the Russian Federation in connection with the improvement of state government in the field of anticorruption activities. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2011, No. 48, Art. 6730; 2013, No. 26, Art. 3207. (In Russ.)

ГРИЦЕНКО Денис Викторович, соискатель кафедры административного и муниципального права, Воронежский государственный университет. 394006, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1. E-mail: vvgritsenko@mail.ru

GRITSENKO Denis, Post-graduate Student of the Department of Administrative and Municipal Law of the Voronezh State University. 1, University Square, Voronezh, 394006, Russia. E-mail: vvgritsenko@mail.ru

