

## ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

**Надежда Ивановна Безрукавая**

Академия Генеральной прокуратуры РФ

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)

E-mail: bezrukavayan@mail.ru

В статье исследован вопрос о целях и задачах участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях. Автором изучены основные подходы к определению целей и задач органов прокуратуры. На основе проведенного анализа выделены общие и специальные цели, а также общие, специальные и частные задачи участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: прокурор, суд, административное правонарушение, рассмотрение дела, цели, задачи.

## OBJECTIVES AND TASKS OF PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN THE CONSIDERATION OF THE COURTS OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

**N. I. Bezrukavy**

In the article the question about the purposes and tasks of participation of the prokuror in consideration by courts of cases about administrative offenses is investigated. The author has studied the main approaches to the definition of the goals and tasks of the prosecutor's office. On the basis of the analysis, general and special objectives are singled out, as well as general, special and particular tasks of the prosecutor's participation in the consideration by courts of cases of administrative offenses.

Key words: public prosecutor, court, administrative offense, case examination, goals, tasks.

Административная ответственность является наиболее распространенным востребованным видом юридической ответственности. Этот институт активно участвует в обеспечении стабильности общественной жизни и повышении гарантий защищенности прав граждан и тем самым приобретает значимость эффективного правового способа воздействия на общественные отношения [5, с. 5].

Органы прокуратуры Российской Федерации являются одним из ключевых субъектов, реализующих государственные функции по привлечению к административной ответственности.

В сфере внимания прокуроров оказывается весь законодательный массив, устанавливающий ответственность за совершение административных правонарушений [3, с. 344].

Наряду с возбуждением административно-деликтных дел, осуществлением надзора за исполнением соответствующего законодательства участниками производства, опротестованием незаконных актов органов административной юрисдикции, прокурорами также обеспечивается непосредственное участие в рассмотрении указанных дел, в том числе и судебными органами.

Процесс рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, включая вопросы участия в нем прокурора, на сегодняшний день недостаточно урегулирован законодателем; юридической наукой, на наш взгляд, также недостаточно уделено внимания данному правовому институту.

При этом исследуемая сфера правоотношений весьма обширна.

Судьями, согласно положениям ст. 23.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ), могут быть рассмотрены дела о более чем 550 разного рода административных правонарушениях, посягающих на правоотношения практически во всех сферах жизни общества. Статьей 28.4 КоАП РФ закреплено право прокурора возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ или законом субъекта РФ, при этом ст. 25.11 КоАП РФ предусмотрено полномочие прокурора по участию в рассмотрении дел.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) целями деятельности прокуратуры России являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, являющегося высшей ценностью в обществе, является важнейшей, приоритетной по смыслу ст. 2 Конституции РФ, главной обязанностью государства.

Совпадение определенных конституционными нормами обязанностей государства и главных целей деятельности прокуратуры России подтверждает главную роль прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина [1, с. 4].

Цели прокурорского надзора — результат, на достижение которого направлена вся деятельность прокуратуры в целом и, в частности, ее важнейшая функция — прокурорский надзор. Цели прокурорского надзора определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в государстве [3, с. 16].

Вызывает интерес мнение Ю. Е. Винокурова, который отмечает, что, поскольку употребляемые в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре термины «обеспечение» и «укрепление» одновременно означают вид деятельности органов прокуратуры, то представляется более правильным в качестве целей прокуратуры определить: «верховенство закона», «единство и высокий уровень законности», «защищенность прав и свобод человека и гражданина», «защищенность охраняемых законом интересов общества и государства» [3, с. 16].

Участие прокурора в рассмотрении судами дел в настоящее время осуществляется в нескольких формах: участие в рассмотрении уголовных дел (в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ

(далее — УПК РФ)); участие в гражданском процессе (в рамках Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)); участие в арбитражном процессе (в рамках Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)); в административном процессе (в рамках Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ)); участие в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях (в рамках КоАП РФ и АПК РФ).

В каждом из перечисленных случаев, наряду с достижением общих целей, закрепленных в Законе о прокуратуре, перед прокурорами встают различные цели специального характера, зависящие от того или иного вида судопроизводства.

В уголовном судопроизводстве цель участия прокурора очевидна — поддержание государственного обвинения и реализация функции уголовного преследования.

Вне уголовно-правовой сферы в соответствии с нормами Закона о прокуратуре (ст. 35) прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства в порядке, установленном процессуальным законодательством. При этом содержание понятия «процессуальное законодательство» законодателем не раскрыто, что свидетельствует о необходимости совершенствования данной нормы закона.

Не углубляясь в проблему научного и законодательного выделения и оформления института судебного рассмотрения административно-деликтных дел, отметим следующее.

В КоАП РФ процедуре рассмотрения судом соответствующих дел посвящена лишь глава 29, состоящая из 13 статей. Непосредственно порядка рассмотрения касается только ст. 29.7 КоАП РФ. Указанные и другие нормы КоАП РФ, в отличие от соответствующих положений ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ, не предполагают возможности вступления прокурора в процесс на любой стадии.

Участвуя в гражданском процессе, прокурор защищает интересы законности, права и интересы граждан и организаций, способствуя осуществлению целей правосудия при соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону.

Цель (сущность) участия прокурора в гражданском процессе заключается в том, что прокурор обеспечивает законность действий всех участников судопроизводства, правильность выносимых судом постановлений,

устраняет всякие нарушения закона, оказывает помощь суду в осуществлении правосудия [2, с. 123].

КАС РФ в ст. 39, по аналогии со ст. 45 ГПК РФ, определяет основы участия прокурора в процессе, исходя из которых прокурор вступает в дело с целью защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Целью участия прокурора в арбитражном процессе является защита государственных и общественных интересов в случаях, прямо указанных АПК. Круг дел, в которых может участвовать прокурор, установлен в ст. 52 АПК.

Участвуя в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, прокурором также преследуются цели защиты прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Однако в сфере административной юрисдикции прокурор, помимо непосредственного участия в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, осуществляет 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 (ст. 24.6 КоАП РФ), возбуждает дела об административных правонарушениях (ст. 28.4 КоАП РФ), осуществляет административное расследование (ст. 28.7 КоАП РФ), приносит протест на незаконные постановления (ст. 25.11 КоАП РФ), что обуславливает необходимость достижения им, кроме названных выше, иных целей, важнейшие среди которых — защита прав и интересов участников производства по делу об административном правонарушении; обеспечение наказания лиц, совершивших административное правонарушение; обеспечение законности судебных постановлений по делам об административных правонарушениях.

Достижению целей деятельности прокуратуры способствует выполнение ею конкретных задач.

Определение понятия и перечень задач, стоящих перед органами прокуратуры, законодательством не сформулированы. Задачей можно назвать «то, что требует исполнения, разрешения».

Под задачами прокурорского надзора следует понимать то, что должен сделать

прокурор, осуществляя надзорные функции. Они напрямую зависят от конкретных видов деятельности [4, с. 23].

В теории прокурорского надзора принято подразделять задачи на общие и частные.

По мнению А. Ф. Смирнова, общие задачи характерны для всех отраслей прокурорского надзора. В связи с этим к ним следует отнести: 1) выявление нарушений закона; 2) реагирование на нарушение закона; 3) устранение нарушений закона и восстановление нарушенных прав и законных интересов; 4) вскрытие и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. К частным задачам относятся все иные действия, которые должен осуществить прокурор, решая общие задачи [4, с. 23].

Ю. Е. Винокуров несколько иначе определяет иерархию задач и, наряду с общими и частными, выделяет еще один блок — специальные задачи. Постановку и решение специальных задач указанный автор ставит в зависимость от конкретного направления (отрасли) прокурорского надзора [3, с. 18].

Решение общих и специальных задач прокурорского надзора осуществляется в процессе надзорной деятельности прокурора путем применения правовых средств прокурорского надзора. В ходе применения этих средств прокурор ставит определенные конкретные задачи и решает их. Такие задачи называются частными задачами прокурорского надзора. Они значительно более разнообразны и многочисленны, чем общие и специальные, в связи с чем, перечислить их весьма трудно [3, с. 18—19].

Названные выше общие задачи по выявлению и реагированию на правонарушения, их устранению, а также вскрытию и устранению причин и условий, им способствующих, хотя и присущи институту участия прокурора в административно-юрисдикционном процессе, в большей степени относятся к надзорным направлениям деятельности органов прокуратуры.

Таким образом, перед прокурором, участвующим в процессе рассмотрения судом дел об административных правонарушениях, стоят следующие специальные и частные задачи.

К специальным задачам следует отнести: — 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.

Частными задачами, встающими перед прокурорами при решении специальных задач, могут являться следующие.

1. В рамках подготовки к участию в рассмотрении дела об административном правонарушении:

— поручение участия конкретному работнику органа прокуратуры;

— изучение работником нормативных правовых актов (законов, подзаконных и ведомственных актов), регулирующих исследуемую сферу правоотношений, актов высших судебных органов, судебной практики по соответствующей категории дел;

— сбор и обработка материалов, необходимых для обеспечения участия в рассмотрении соответствующего дела (формирование наблюдательного производства);

— тщательное изучение материалов дела и (при необходимости) сбор дополнительных доказательств.

2. В рамках непосредственного участия в процессе рассмотрения судом дела об административном правонарушении:

— заявление ходатайств и отводов (при наличии);

— участие в исследовании доказательств, представленных суду;

— подготовка и дача заключения по делу, содержащего оценку собранных по делу доказательств; выводы о наличии (отсутствии) состава правонарушения; о наличии (отсутствии) смягчающих (отягчающих) обстоятельств и обстоятельств, препятствующих производству по делу; вывод о необходимости применения конкретного вида наказания;

— предложение суду по внесению в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

3. По результатам участия в процессе рассмотрения судом дела об административном правонарушении:

— сбор и приобщение к материалам дела протокола судебного заседания (при наличии), новых представленных участниками процесса письменных доказательств, вынесенных судом промежуточных и окончательных актов;

— проверка законности вынесенных судом постановлений (определений);

— принятие решения об опротестовании (обжаловании) промежуточных и окончательных судебных актов;

— подготовка и направление протеста (жалобы) на постановление (определение) суда, а также (при необходимости) подготовка и направление копий соответствующих материалов в вышестоящую прокуратуру для обеспечения участия в их рассмотрении.

4. Задачи организационного и методического характера:

— рациональное распределение должностных обязанностей между работниками;

— обеспечение работников, участвующих в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, материалами организационно-методического характера;

— повышение квалификации работников, обеспечивающих участие в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях;

— распространение положительного опыта работы по реализации полномочий в административно-деликтном судопроизводстве;

— организация и проведение стажировок работников;

— материально-техническое обеспечение условий для подготовки и непосредственного участия в процессе (оборудование рабочего места, обеспечение форменным обмундированием, канцелярскими принадлежностями, оргтехникой, транспортом);

— ведение графика участия прокурора в рассмотрении соответствующих дел;

— организация надлежащего учета количества и результатов рассмотрения дел об административных правонарушениях с участием прокурора;

— формирование отчетности по соответствующим разделам отчета (по форме «ОН» и «АДМ»);

— обобщение и оценка результатов участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях.

5. Сопутствующие задачи:

— взаимодействие с судом по вопросам обеспечения участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях (выявление категорий дел, где необходимо участие прокурора; вопросы надлежащего и своевременного извещения прокурора о времени и месте заседания и др.);

— рассмотрение обращений физических и юридических лиц по вопросам, связанным с участием в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях;

— освещение результатов деятельности прокуроров, участвующих в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, в средствах массовой информации.

Приведенный перечень задач не является исчерпывающим и может изменяться в зависимости от особенностей конкретного дела, а также может быть дополнен задачами, связанными с особенностями обеспечения участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях арбитражными судами, в рассмотрении жалоб и протестов на постановления суда.

Критерии выделения групп задач также могут быть различными.

Так, задачи можно разделить в зависимости от субъекта, их решающего (задачи, выполняемые прокурорами-исполнителями, прокурорами-руководителями, работниками вышестоящей прокуратуры); в зависимости от категории дел об административных правонарушениях, в которых принимает участие прокурор (дела в сфере экономики, экологии, дела «коррупционной направленности» и т. п.); в зависимости от суда, рассматривающего дело (мировой судья, районный суд, арбитражный суд); в зависимости от субъекта, привлекаемого к административной ответственности (дела в отношении несовершеннолетних, дела в отношении физических, должностных лиц и организаций); с зависимости от стадии рассмотрения дела (при рас-

смотрении дела по существу (в первой инстанции), при пересмотре не вступивших и вступивших в силу судебных актов (во второй инстанции)).

Таким образом, участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях можно определить как особое (ненадзорное) направление деятельности органов прокуратуры, заключающееся как в непосредственном участии прокурора в рассмотрении и пересмотре судами дел об административных правонарушениях, так и в проверке законности выносимых в рамках соответствующих дел промежуточных и окончательных судебных актов.

Целями указанного участия, наряду с общими целями деятельности прокуратуры, являются защита прав и интересов участников производства по делу об административном правонарушении; обеспечение наказания лиц, совершивших административное правонарушение; обеспечение законности судебных постановлений по делам об административных правонарушениях. Достижению названных целей способствует выполнение общих, частных и специальных задач, встающих перед прокурором, участвующим в процессе рассмотрения судом дел об административных правонарушениях.

### Список литературы

1. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сборник статей : в 2 ч. Ч. II / под общ. ред. Н. Н. Карпова; науч. ред. И. В. Черепанова. — М., 2011. — 132 с.
2. Власов, А. А. Гражданское процессуальное право : учебник / А. А. Власов. — М. : ТК Велби, 2003. — 240 с.
3. Прокурорский надзор : учебник / Ю. Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Высшее образование, 2005. — 460 с.
4. Прокурорский надзор : учебник и практикум для академического бакалавриата / А. Ф. Смирнов [и др.] ; под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 402 с.
5. Серков, П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — М., 2010. — 45 с.

### References

1. Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovykh aktov : sbornik statey : v 2 ch. Ch. II / pod obshch. red. N. N. Karpova; nauch. red. I. V. Cherepanova — M., 2011. — 132 s.
2. Vlasov, A. A. Grazhdanskoe protsessual'noe pravo : uchebnik. — M. : TK Velbi, 2003. — 240 s.
3. Prokurorskiy nadzor : uchebnik / Yu. E. Vinokurov i dr.; pod obshch. red. Yu. E. Vinokurova. — 6-e izd., pererab. i dop. — M. : Vysshee obrazovanie, 2005. — 460 s.
4. Prokurorskiy nadzor : uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata / A. F. Smirnov [i dr.] ; pod red. A. F. Smirnova, A. A. Usacheva. — M. : Izdatel'stvo Yurayt, 2017. — 402 s.
5. Serkov, P. P. Administrativnaya otvetstvennost': problemy i puti so-vershenstvovaniya : avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk. — M., 2010. — 45 s.

Дата поступления статьи: 09.02.2018