

УДК 34.4414

*Олейникова А.Я., кандидат юридических наук, доцент  
доцент кафедры «Государственно-правовых дисциплин»*

*Тихоокеанский государственный университет*

*Россия, г. Хабаровск*

*Агеенко М.Ю.,*

*студент магистратуры*

*1 курс, Тогу Юридический институт*

*Россия, г. Хабаровск*

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

***Аннотация:** Статья посвящена изучению правового статуса прокурора. Актуальность исследования роли прокурора в производстве по делу об административном правонарушении обусловлена необходимостью формирования концептуального подхода к регулированию нетождественных по своей правовой природе процессуальных действий, совершаемых прокурором на различных стадиях производства. В данной статье автором обращено внимание на отсутствие правового регулирования вопросов, связанных с заключением прокурора, не только в законодательстве, но и в ведомственных актах прокуратуры. Предложены рекомендации по изменению и дополнению законодательств, направленные на совершенствование правового регулирования статуса прокурора.*

***Annotation:** The article is devoted to the study of the legal status of the prosecutor. The relevance of the study of the role of the prosecutor in the proceedings on an administrative offense is due to the need to form a conceptual approach to the regulation of procedural actions that are non-identical in their legal nature, performed by the prosecutor at various stages of proceedings. In this article,*

*the author draws attention to the lack of legal regulation of issues related to the conclusion of the prosecutor, not only in the legislation, but also in the departmental acts of the prosecutor's office. Recommendations are proposed for changing and supplementing legislation aimed at improving the legal regulation of the status of the prosecutor.*

**Ключевые слова:** *прокурор, правовой статус прокурора, административное правонарушение, законодательство*

**Key words:** *prosecutor, legal status of the prosecutor, administrative offense, legislation*

Прокурор является одним из участников производства по делам об административных правонарушениях. Это следует из ст. 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РФ), расположенной в главе 25 КоАП РФ, которая называется «Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности». Особенностью конструирования данной главы является то, что в ней отсутствует общая норма, которая бы приводила перечень всех участников производства по делам об административных правонарушениях. Вызывает вопросы и последовательность постатейного расположения участников производства. В частности, не совсем понятно, чем руководствовался законодатель, когда расположил статьи о понятии (ст. 25.7), переводчике (ст. 25.10) ранее, чем о прокуроре (ст. 25.11). Представляется, что и в силу значимости, и в силу распространенности дел с участием прокурора статью, закрепляющую правовой статус прокурора следовало расположить ранее, чем это сделано в настоящий момент.

Правовое регулирование статуса прокурора в производстве об административном правонарушении регулируется, прежде всего, названной

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ст. 25.11 КоАП РФ, а также иными статьями КоАП РФ, в частности, ст. 28.4 КоАП РФ, которая закрепляет случаи, когда и в каком порядке прокурор возбуждает дело об административном правонарушении.

Не углубляясь в характеристику нормативных положений указанных и иных статей КоАП РФ, хотелось бы обратить внимание на отдельные проблемы правового регулирования статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Первой и концептуальной проблемой видится не проработанность процессуального статуса и роли актов прокурора, принимаемых в рамках рассматриваемого производства. В частности, отличительной и принципиальной чертой возбуждения дела прокурором является то, что он не составляет протокол об административном правонарушении, как другие уполномоченные органы и лица, а выносит постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Из положений п. 3 ч. 4 ст. 28.1 и ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ во взаимосвязи со ст. 28.2 и 28.5 КоАП РФ следует, что фактически постановление прокурора о возбуждении дела и протокол об административном правонарушении, составленный иным уполномоченным на то должностным лицом, по своему содержанию аналогичны.

В равной степени и протокол, и постановление прокурора влекут одинаковые правовые последствия, в частности, приводят к возбуждению дела об административном правонарушении. По своему содержанию и протокол, и постановление прокурора являются идентичными. Сроки составления протокола и вынесения постановления также аналогичны.

Как следует из ст. 28.8 КоАП РФ, для постановления и протокола предусмотрен единый порядок их направления для рассмотрения дела об административном правонарушении. Тем удивительнее, что нормы ч. 2 ст. 26.2 и ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ упускают идентичность сущности постановления и протокола, в связи с чем постановление прокурора о возбуждении об

административном правонарушении уже не может признаваться допустимой процессуальной формой доказательства. Аналогично должно быть указано постановление и в п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, которые предусматривает в строго определенных случаях возвращение протокола составившему его органу или должностному лицу при подготовке дела к рассмотрению. О возвращении постановления прокурору речи не идет, хотя на практике такое явление далеко не редкость. Очевидно, что такие пробелы ущемляют значимость постановления прокурора.

С учетом сказанного, представляется необходимым внести соответствующие изменения в ч. 2 ст. 26.2, ч. 2 ст. 29.7, п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП, дополнив данные положения указанием на постановление прокурора.

Отдельно также следует сказать о такой форме процессуальной деятельности прокурора, как дача прокурором заключения. Данное право закреплено за ним в п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ. Однако указанная норма не содержит четко определенного круга вопросов, по которым оно требуется, не определяет и саму форму, в которой необходимо дать заключение – письменную либо устную. Не обозначена возможность отказа прокурора от дачи заключения, поскольку реализация этого полномочия является именно правом, а не обязанностью прокурора.

Для решения сложившейся проблемы Н.И. Безрукавая предлагает выделить две формы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях: «активную» и «пассивную». Первая предполагает участие в рассмотрении дел, возбужденных непосредственно прокурором, вторая – в рассмотрении дел, возбужденных иными уполномоченными на то органами и должностными лицами. Автором отмечается, что дача прокурором заключения необходима лишь при второй форме участия, так как именно в этом случае прокурор выражает свою независимую позицию по делу и не заинтересован в его исходе. Представленный автором анализ положений действующих нормативных

актов позволяет выявить примерное содержание заключения. Также высказывается мнение о предпочтительности письменной формы заключения [2].

Другие автору (А.В. Мартынов, Я.Л. Алиев, Г.Н. Королев и Е.В. Ширеева) обращают внимание на проблему отсутствия правового регулирования вопросов, связанных с заключением прокурора, не только в законодательстве, но и в ведомственных актах прокуратуры. Сущность самого заключения представлена авторами в качестве формулировки правовой позиции прокурора как по отдельным вопросам, так и по рассматриваемому делу в целом [3].

Однако на практике прокурор не всегда имеет возможность в полном объеме оценить все обстоятельства дела. При возбуждении дела об административном правонарушении по инициативе прокурора такая возможность, безусловно, имеется. На начальном этапе производства по делу, решая вопрос о его возбуждении, прокурор уже оценивает имеющиеся в его распоряжении доказательства на наличие трех основополагающих свойств: относимости, допустимости, достаточности, в соответствии с п. 2.5 Приказа Генпрокуратуры России от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» [4]. Дублирование в заключении позиции, по сути отраженной прокурором в постановлении о возбуждении дела, представляется нецелесообразным. Прокурор, чье участие в деле осуществляется в «пассивной» форме, зачастую вынужден знакомиться с материалами дела в сжатые сроки. Это, к сожалению, не позволяет всецело

---

<sup>2</sup> Безрукавая Н.И. Дача прокурором заключения по делу об административном правонарушении: правовые и организационные вопросы // Административное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 4.

<sup>3</sup> Мартынов А.В., Алиев Я.Л., Королев Г.Н., Ширеева Е.В. Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: история, современность и перспективы правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – № 6. – 2019. С. 141.

<sup>4</sup> Приказ Генпрокуратуры России «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» от 19.02.2015 № 78 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

исследовать обстоятельства и дать им обоснованную правовую оценку.

Для разрешения указанной проблемы предлагается законодательно разделить две формы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях и уже на основе этого определить необходимые объемы заключения, дополнив ст. 25.11 КоАП РФ указанием на то, что в случае участия прокурора в рассмотрении дела, возбужденного по инициативе иных уполномоченных на то органов или должностных лиц, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, а по делу, возбужденному по инициативе прокурора, давать заключение в отношении вида наказания, его соразмерности и справедливости, с учетом степени и характера общественной опасности административного правонарушения, обстоятельств, отягчающих и смягчающих вину лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Таким образом, прокурор, участвующий в рассмотрении дела в «активной» форме, уже на стадии подготовки к его рассмотрению сможет обосновать и качественно сформулировать свою итоговую правовую позицию, а прокурор, участвующий «пассивно», сможет сосредоточиться на отдельных, конкретных вопросах, адресованных ему рассматривающим дело судьей, органом или должностным лицом.

Отдельно также стоит обратить внимание на перечень составов административных правонарушений, изложенных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ. Представляется, что с учетом второго предложения данной части, приводить перечень составов является неоправданным, если прокурор в ходе проверки может возбуждать дела по всем иным правонарушениям.

Предложенные изменения направлены на совершенствование правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

### **Использованные источники:**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ.— 2002.— № 1 (ч. 1). - Ст. 1.
2. Приказ Генпрокуратуры России «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» от 19.02.2015 № 78 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
3. Безрукавая Н.И. Дача прокурором заключения по делу об административном правонарушении: правовые и организационные вопросы // Административное и муниципальное право.— 2019.— № 6. - С. 1–10.
4. Мартынов А.В. Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: история, современность и перспективы правового регулирования / А.В. Мартынов, Я.Л. Алиев, Г.Н. Королев, Е.В. Ширеева // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.— 2019.— № 6. - С. 141.