

А.Ю. Винокуров

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Х**арактеристика деятельности прокуратуры РФ с разделением ее на функции и иные направления (у отдельных авторов — участки) к настоящему времени приобрела догматический статус, что выражается в традиционном отнесении к функциям *прокурорского надзора, уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и участия прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами*. Некоторые авторы относят к функциям прокуратуры такие направления как *международное сотрудничество и участие в правотворческой деятельности*<sup>1</sup>. Однако в одной из своих работ мы постарались выразить свое несогласие с таким подходом, обосновывая «нефункциональность» участия в правотворческой деятельности и международного сотрудничества, во-первых, отсутствием детализации в законодательстве алгоритма осуществления названных видов деятельности, а, во-вторых, отсутствием в них присущей исключительно органам прокуратуры уникальности, поскольку они осуществляются и другими субъектами правоотношений, а применительно к функционированию прокуратуры носят вспомогательный характер<sup>2</sup>.

При этом нами было дано определение **функции прокуратуры** как **осуществляемого в строго регламентируемых федеральным законодательством рамках вида деятельности, направленного на достижение поставленных перед прокуратурой**

**Российской Федерации целей, заключающегося в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции**<sup>3</sup>.

Мотивируя принадлежность того или иного вида деятельности к функции, мы солидарны с мнением других ученых о том, что речь должна идти о важном виде государственной деятельности, подчиненном стоящим перед соответствующей структурой целям, но в большей степени делаем упор на уникальность осуществления такой деятельности именно органами прокуратуры. Действительно, то же уголовное преследование в отличие от прокурорского надзора или координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, не является исключительной прерогативой прокуроров, но характер применяемых ими полномочий принципиально отличается от специфики деятельности органов дознания и предварительного следствия, также задействованных в реализации названной функции.

В этом смысле, опираясь на нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (далее — УПК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ или Кодекс) можно провести сравнительные параллели между функцией уголовного преследования и административным преследованием применительно к деятельности органов прокуратуры. При этом следует отметить, что анализ публикаций в рецензируемых журналах и монографических работах по проблемам реализации прокурорами полномочий, закрепленных в КоАП РФ, показывает, что большинство авторов ограничиваются лишь характеристикой надзорной деятельности. Вместе с тем в некоторых статьях пусть и фрагментарно, подчеркивается роль

<sup>1</sup> См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. — М., 2007. — С. 110-119; Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры / В кн.: Прокурорский надзор в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 65.

<sup>2</sup> См.: Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В кн.: Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. 2-е изд. — М.: Изд-во МосГУ, 2012. — С. 57.

<sup>3</sup> Там же. С. 57.

прокурора как инициатора и участника процедуры административного преследования.

Так, К. Винокуров отмечает, что «Кодекс не ограничивает прокурора и кругом привлекаемых к ответственности лиц, т.е. *процедура административного преследования* может быть инициирована прокурором не только в отношении должностных лиц (перечень которых в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ значительно шире, чем в ст. 21 Закона о прокуратуре), но и граждан и юридических лиц»<sup>4</sup>. В свою очередь О. Тетерина высказывает мнение о необходимости устранения противоречий между законами, определяющими полномочия прокурора в сфере *административного преследования*<sup>5</sup>. Оригинальное видение функциональной классификации прокурорской деятельности показал В. Балакшин, по мнению которого, «прокурор, обнаружив признаки... административного правонарушения, должен исполнить одну из основных функций прокурорского надзора — в рамках Закона осуществить ... *административное преследование* лица, допустившего противоправные действия»<sup>6</sup>.

Немного дальше пошел в своих рассуждениях о роли прокурора как участника процедуры административного преследования А.И. Микулин<sup>7</sup>, который отмечает, что «разделение основных процессуальных функций на стадии рассмотрения дела имеет место тогда, когда участником процесса становится прокурор, возбудивший производство по делу об административном правонарушении. Прокурор, как участник производства по делу выступает обвинителем, *выполняя функцию административного преследования* (изложенное не относится к случаям, когда прокурор осуществляет функцию контроля за законностью)». Не имея целью критиковать названного автора за вольное применение не закрепленной законодательно терминологии (обвинитель, контроль за законностью), подчеркнем сам факт включения им прокурора в круг лиц, осуществляющих административное преследование, а также отнесение этой

деятельности к функциям, правда, не в контексте дополнения уже имеющихся у прокуратуры основных видов деятельности.

Следует отметить, что в системе ведомственного статистического наблюдения в органах прокуратуры вопросы учета работы прокуроров в сфере административного преследования нашли свое отражение. Так, в базовой форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» имеется раздел 4 «Результаты работы в сфере административного преследования». Кроме того, применяется специальная форма АДМ «О работе прокурора в сфере административного преследования по ст. 5.59 КоАП РФ». При этом необходимо подчеркнуть, что названные документы отражают результаты применения прокурорами наиболее распространенного круга полномочий, включая сугубо надзорные, например, освобождение лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа. Таким образом, можно констатировать отсутствие на ведомственном уровне четкого разграничения деятельности (надзорной и иной), связанной с применением норм Кодекса.

В контексте заявленного названия настоящей статьи и с учетом действующих положений федерального законодательства, постараемся сформировать системный подход, обосновывающий наличие у прокуратуры РФ самостоятельной функции административного преследования.

Как известно, ст. 24.6 КоАП РФ, подчеркивая надзорную составляющую в деятельности прокурора, закрепила, 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 судов». Другой роли прокурора в рамках реализации положений Кодекса законодатель не оговаривает, однако анализ отдельных прокурорских полномочий позволяет говорить об осуществлении прокурорами деятельности, которую отнести к надзорной принципиально нельзя.

В ст. 37 УПК РФ законодатель, определяя двойной статус прокурора, как должностного лица, осуществляющего уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и

<sup>4</sup> См.: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // *Законность*. – 2003. – № 11.

<sup>5</sup> См.: Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // *Законность*. – 2007. – № 10.

<sup>6</sup> См.: Балакшин В. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении // *Законность*. – 1999. – № 10.

<sup>7</sup> См.: Микулин А.И. Принцип состязательности по делам об административных правонарушениях // *Административное и муниципальное право*. – 2010. – № 10.

предварительного следствия<sup>88</sup>, четко не разграничил соответствующие полномочия, но с точки зрения сравнительных параллелей с Кодексом отдельные выводы можно сделать. Так, право прокурора на возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренное ст. 28.4 КоАП РФ, юридически созвучно его праву выносить мотивированное постановление о направлении в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. И не случайно законодатель не включил это полномочие в гл. 1 раздела III Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) вместо исключенного в 2007 г. из арсенала прокурорских полномочий в ст. 25 права на вынесение постановления о возбуждении уголовного дела, хотя основными поставщиками соответствующих материалов являются, как правило, «общенадзорные» проверки, но не только они. Нам могут возразить со ссылкой на ту же ст. 25 Закона о прокуратуре, что постановление прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении является актом прокурорского реагирования, вытекающим из его надзорной деятельности (по мотиву закрепления соответствующей нормы в гл. 1 раздела III), однако имеются и ряд доводов в пользу нашей позиции.

Во-первых, название документа в Законе о прокуратуре не отвечает закрепленному наименованию в ст. 28.4 КоАП РФ, поскольку гл. 28 Кодекса регламентирует возбуждение дела об административном правонарушении, а не производства по делу. Во-вторых, первое предложение ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, перечисляя более 30 статей, по которым дела могут возбуждаться только прокурором, вообще не оговаривает, вследствие какой именно предшествующей прокурорской деятельности выявляются факты совершения административно наказуемых деяний. В-третьих, является очевидным то обстоятельство, что постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении является документом, юридически тождественным протоколу об административном правонарушении, составляемому многочисленными должностными лицами органов административной юрисдикции, и это подтверждается установленными в ч. 2 ст. 28.4 Кодекса требованиями к содержанию и срокам его вынесения.

Кроме того, в обоснование своей позиции мы могли бы сослаться на п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, перечисляющий виды деятельности прокуратуры, традиционно относимые к функциям, поскольку в последнем абзаце этой нормы, введенном Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ, фигурирует «возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами». Однако, эта законодательная новелла подверглась нами серьезной критике в одной из статей<sup>9</sup> по причине неуместности включения ее в предложенном виде в ст. 1 Закона о прокуратуре, а также наличия очевидных юридических погрешностей. Вместе с тем в контексте настоящей статьи полагаем целесообразным заменить процитированную норму словами «административное преследование в соответствии с полномочиями, предусмотренными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях».

Еще одним аргументом в пользу наличия у прокуратуры функции административного преследования является положение ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ, наделяющее прокурора правом инициировать административное расследование путем вынесения соответствующего постановления. И хотя законодатель явно недоработал с ролью прокурора в реализации этой процедуры, о чем мы ранее высказывали свое мнение<sup>10</sup>, здесь правомерно говорить о юридическом аналоге прокурорского постановления с определением, выносимым должностным лицом органа, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении.

Проводя аналогии с реализацией прокурором функции уголовного преследования в судах посредством поддержания государственного обвинения, следует обратить внимание на ряд полномочий, изложенных в ст. 25.11 КоАП РФ. Так, прокурор в качестве участника производства по делам об административных правонарушениях (здесь законодатель не оговаривает его надзорный статус) вправе:

- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать за-

<sup>88</sup> Это в большей степени осложняет процесс научной идентификации, нежели создает трудности в правоприменении.

<sup>9</sup> См.: Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. О новом взгляде на полномочия прокурора, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 5.

<sup>10</sup> Там же.

ключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Все эти полномочия нельзя отнести к надзорным. Однако, справедливости ради подчеркнем, что безусловно относящимся к административному преследованию является лишь право представлять доказательства.

Говоря о таком полномочии как участие в рассмотрении дела об административном правонарушении, следует отметить, что его реализация может быть обусловлена как поддержанием своей позиции, высказанной в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении, то есть иметь отношение к административному преследованию, так и задачами надзора за исполнением закона при производстве по делу, если речь идет о рассмотрении его во внесудебном порядке. Участие же прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении в суде вне связи с направленными им материалами (а исходя из абсолютного характера закрепленного в ст. 25.11 Кодекса полномочия это возможно в судах общей юрисдикции) следует отнести к полномочию, реализуемому в рамках другой самостоятельной функции — *участия прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел судами*;

- приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия. Протест как процессуально значимый документ отражает несогласие прокурора в отношении вынесенного решения по делу об административном правонарушении. И здесь, как представляется, также нельзя рассматривать его исключительно как акт прокурорского реагирования, традиционно применяемый в надзорной деятельности. Все зависит, во-первых, от роли, которую играл прокурор при рассмотрении дела по существу, а, во-вторых, от того, кем (органом, должностным лицом или судом) рассматривалось дело.

Рассмотрим для начала ситуацию с оспариванием решения, вынесенного во внесудебном порядке. Как отмечалось выше, прокурор осуществляет надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом несудебными органами и должностными лицами. То есть в предмет надзора попадает и законность выносимых по делу решений, каковыми являются постановления о назначении административного наказания и о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В случае, если прокурор был инициатором административного преследования (выносил постановление

о возбуждении дела об административном правонарушении), то он заинтересован в конечном результате — наложении взыскания, поэтому опротестовывая постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении либо о назначении несоизмеренного содеянному наказания, он реализует функцию административного преследования. В ситуации, когда он был участником производства по делу, инициированному иными лицами, например, об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, роль прокурора сводится к тому, чтобы содействовать вынесению справедливого решения, то есть он не заинтересован априорно лишь в назначении наказания или освобождении от него. Поэтому его роль при принесении протеста на незаконное и необоснованное решение является надзорной.

Также двойная сущность у статуса прокурора, участвовавшего в рассмотрении дела судом. В случае, когда дело рассматривается по инициированным прокурорским материалам как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах, то принесение при несогласии с вынесенным решением в первом случае протеста, а во втором — жалобы, есть логическое продолжение реализации функции административного преследования. При опротестовании решения суда по делу, где прокурор участвовал изначально как незаинтересованное в конкретном конечном результате лицо, он реализует функцию участия в судах.

Аналогичный подход имеет место при последующем опротестовании судебных решений, в том числе вынесенных в связи с жалобами иных участников производства по делу об административном правонарушении (ст. 30.12 КоАП РФ). В случае обжалования решений арбитражных судов по инициированным прокурором делам об административных правонарушениях речь в силу ограниченного допуска к производству идет только об административном преследовании. В ситуациях, когда прокурор направляет в арбитражный суд заявление о признании незаконным постановления органа административной юрисдикции о наложении взыскания на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, он реализует функцию участия в судах, в том числе и при возможном последующем обжаловании судебных решений по таким делам.

Наконец, весомым, на наш взгляд, аргументом в пользу наличия у прокуратуры функции административного преследования является включение Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ в Кодекс гл. 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях», ст. 29.1.6 и 29.1.7 которой,

регламентирующие соответственно вопросы направления Генеральной прокуратурой РФ материалов дела об административном правонарушении для осуществления административного преследования и исполнения ей запросов об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном преследовании на территории РФ, являются аналогичными ст.ст. 458 и 459 УПК РФ, регулирующим вопросы взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ с компетентными органами иностранных государств по вопросам уголовного преследования.

Таким образом, анализ норм Кодекса РФ об административных правонарушениях позволяет говорить о правомерности введения в понятийный аппарат науки о прокурорской деятельности термина «административное преследование» как системного понятия, характеризующего совокупность реализуемых прокурорами полномочий, формирующих самостоятельную функцию, подчиненную задачам законодательства об административных правонарушениях, изложенным в ст. 1.2 КоАП РФ, и способствующую достижению целевых установок, адресованных прокуратуре РФ в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

### **Библиографический список:**

1. Балакшин В. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении // Законность. — 1999. — № 10.
2. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. — М.: ТК Велби, Проспект, 2007.
3. Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В кн.: Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. 2-е изд. — М.: Изд-во МосГУ, 2012.
4. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. О новом взгляде на полномочия прокурора, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 5.
5. Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. — 2003. — № 11.
6. Микулин А.И. Принцип состязательности по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 10.
7. Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры. В кн.: Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 2000.
8. Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Законность. — 2007. — № 10.

### **References (transliteration):**

1. Balakshin V. Postanovlenie prokurora o vzbuzhdenii proizvodstva ob administrativnom pravonarushenii // Zakonnost'. — 1999. — № 10.
2. Bessarabov V.G. Prokurorskiy nadzor: Uchebnik. M.: TK Velbi, Prospekt, 2007.
3. Vinokurov A.Yu. K voprosu o vneshnefunktsional'noy deyatel'nosti prokuratury Rossiyskoy Federatsii. V kn.: Vinokurov A.Yu. Aktual'nye voprosy organizatsii i deyatel'nosti prokuratury: izbrannye stat'i. 2-e izd. — M.: Izd-vo MosGU, 2012.
4. Vinokurov A.Yu., Vinokurov Yu.E. O novom vzglyade na polnomochiya prokurora, svyazannye s primeneniem Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheni-yakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — № 5.
5. Vinokurov K. Vnesenie prokurorom postanovleniya o vzbuzhdenii proizvodstva po delu ob administrativnom pravonarushenii // Zakonnost'. — 2003. — № 11.
6. Mikulin A.I. Printsip sostyazatel'nosti po delam ob administrativnykh pravonarusheni-yakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — № 10.
7. Ryabtsev V.P. Funktsii i napravleniya deyatel'nosti organov prokuratury. V kn.: Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: Uchebnik. — M.: Yurist, 2000.
8. Teterina O. Vzbuzhdenie del ob administrativnykh pravonarusheni-yakh // Zakonnost'. — 2007. — № 10.