УДК 347.963
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-162-166

Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: теоретические предпосылки

Грачёва О.А.
Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

Лиходаев Е.Г.
Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

Статья посвящена ключевым аспектам участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. Авторами отмечается, что прокурор вправе возбуждать производство, участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также выполнять иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Таким образом, статья анализирует роль прокурора как субъекта, обеспечивающего защиту публичных интересов и законности при рассмотрении административных дел, подчеркивая его важность для справедливого и законного разрешения споров в этой сфере.

Целью работы является анализ теоретических и правовых аспектов правового статуса прокурора, его процессуального статуса, а также особенностей реализации надзора за законностью в сфере административного судопроизводства.

В результате исследования обоснована авторская позиция относительно характера изучаемой правовой категории. На основе анализа действующего законодательства авторами делаются предложения по совершенствованию действующего законодательства относительно регламентации в Законе о прокуратуре РФ в качестве самостоятельной функции прокуратуры – функции административного преследования.

Ключевые слова: *прокурор, органы прокуратура, возбуждение дел об административном правонарушении, административное расследование, производство по делам об административных правонарушениях*

Для цитирования: *Грачёва О.А., Лиходаев Е.Г. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: теоретические предпосылки // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 162–166. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-162-166.*

Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре РФ), среди функций органов прокуратуры, называет возбуждение дел об адми-

нистративных правонарушениях и проведение административного расследования, фактически раскрывая её через полномочия прокурора. Однако это в полной мере не отражает деятельность прокурора в рамках производства по делам об административных правонарушениях, что можно проследить, анализируя формы её реализации.

В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в рамках производства по делам об административных правонарушениях:

1) **возбуждает производство по делам об административном правонарушении.** Следует отметить, что, как правило, этому предшествует общенадзорная деятельность органов прокуратуры, где вынесение постановления является её итогом. В то же время отождествлять их представляется неоправданным. Возбуждение производства по делу об административном правонарушении представляет собой не только обнаружение признаков правонарушения, его квалификацию и вынесение постановления (что вполне охватывается рамками надзора за исполнением законов), но и определение подведомственности рассмотрения дела о конкретном административном правонарушении, направление в соответствующий орган или должностному лицу материалов о правонарушении и контроль за результатами их рассмотрения (что, как кажется, выходит за рамки реализации надзорной функции).

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, выносимое прокурором, должно быть мотивированным, с учетом характера выявленного нарушения закона и имеющихся доказательств. Смысл этих требований заключается в том, что вынесенное прокурором постановление должно быть полноценным процессуальным документом административного обвинения, в котором, во-первых, доказательно обоснована виновность правонарушителя и, во-вторых, подтверждено соблюдение его прав на процессуальную защиту по факту правонарушения и т.д. [1, с. 210].

2) **участвует в рассмотрении дел об административных правонарушениях.** Следует отметить, что КоАП РФ не конкретизирует, в производстве какого именно органа или должностного лица при этом должно находиться дело об административном правонарушении. Это может быть как суд, так и другие юрисдикционные органы. И хотя полномочия прокурора в данном случае регламентируют именно процессуальные нормы законодательства об административных правонарушениях, а полномочия прокурора явно носят процессуальный характер (представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела), в данном случае нельзя говорить о том, что деятельность прокурора охватывается в полной мере такой функцией прокуратуры, как участие в рассмотрении дел судами.

В специальной литературе отмечается, что «в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации прокурор наделен двойным статусом: как участник производства по делам об административных правонарушениях (ст. 25.11 КоАП РФ) и как субъект надзорной деятельности (ст. 24.6 КоАП РФ)» [2; 3].

В подтверждение этому говорится, что «анализ административного законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время существует две формы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях: 1) обязательная форма, при которой прокурор участвует в рассмотрении определенного круга дел, а именно при административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также в делах, возбужденных по инициативе прокурора. 2) альтернативная форма, при которой прокурор участвует в рассмотрении дела по собственному решению, принятому в ходе рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений граждан» [2].

3) **приносит протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.** В подобной ситуации, как представляется, также следует рассматривать данную деятельность как специфическую. Очевидно, что в данном случае протест (в порядке ст. 36 КоАП РФ) на постановление по делу об административном правонарушении не тождественен протесту прокурора, предусмотренному ст.ст. 23 и 28 Закона о прокуратуре РФ: они имеют различную природу, отличаются целью принесения и влекут за собой разные последствия. По своей сути протест прокурора по делам об административных правонарушениях гораздо ближе к апелляционным и кассационным представлениям прокурора, однако и здесь есть существенные отличия, так как протест, в частности, приносится не только на судебные, но и на решения других юрисдикционных органов.

Конституционный Суд РФ, разрешая данную коллизию, делает следующий вывод. Нормы КоАП РФ (ч.ч. 2 и 3 ст. 30.12) указывают, что правом принесения протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и другие решения по делу обладают прокуроры субъектов РФ и их заместители, Генеральный прокурор РФ и его заместители. Таким образом, КоАП РФ не предоставляет право принесения протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и другие решения по делу, прокурору района [4]. Данный вывод находит подтверждение в п. 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

4) **совершает иные, предусмотренные федеральным законом, действия.** В данном случае очевидно, что речь идет о **проведении прокурором административного расследования (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).** Административное расследование проводится в предусмотренных п. 1 ст. 28.7 КоАП РФ случаях, когда по определенной законом категории дел (антимонопольным, валютным, таможенным, налоговым, транспортным) для установления всех обстоятельств дела требуется проведение экспертиз либо иных процессуальных действий, выполнение которых связано с длительными временными затратами.

Так, прокурор принимает решение о проведении административного расследования немедленно, как только будет выявлен факт совершения административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ) и оформляет его в виде постановления. КоАП РФ не предусматривает обязательность вынесения прокурором отдельного постановления о проведении по делу административного расследования. Следовательно, с точки зрения процессуальной экономии, принятие прокурором единого процессуального акта – постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении по нему административного расследования является правомерным и обоснованным [5].

Процессуальная характеристика административного расследования сформулирована в правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5, где отмечается, что не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами УПК РФ в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному.

В данном случае, как указал Верховный Суд Российской Федерации, административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности (абз. 3 подп. «а» п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»). В данном случае видно, что законодательство и судебная практика явно выходят за круг общенадзорных полномочий прокурора, предусмотренных ст. 22 Закона о прокуратуре.

Таким образом, нормы Закона о прокуратуре РФ не отражают в полной мере правовое положение прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Данное обстоятельство подтверждается и анализом положений организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ, так, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 г. № 78 [6], участие органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях рассматривается как действенное средство укрепления законности. Важность данного направления деятельности прокуратуры подчеркивается тем, что в ней задействуются все структурные элементы единой системы прокуратуры:

– заместители Генерального прокурора Российской Федерации и структурные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

– прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры специализированных прокуратур.

Настоящим приказом органы прокуратуры обязываются в полном объеме использовать законодательно закрепленные полномочия, включающие: возбуждение дела об административном правонарушении, проведение административного расследования; участие в рассмотрении дела об административном правонарушении; принесение протеста на постановление по делу об административном правонарушении, а также последующие решения по жалобам на это постановление, независимо от участия в деле, в том числе по результатам рассмотрения поступивших обращений; совершения иных предусмотренных федеральным законодательством действий.

В ходе проведения прокурорской проверки при установлении фактов административного правонарушения прокуроры обязаны принимать исчерпывающие меры к сбору и фиксации доказательств, подтверждающих событие правонарушения.

При выявлении административного правонарушения и невозможности вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на месте обеспечить составление документа (акта проверки), в котором указать сведения и данные, аналогичные предусмотренным ч.ч. 4 и 6 ст. 27.8 КоАП РФ, а в случае применения установленных способов фиксации доказательств сделать соответствующую запись [6].

Таким образом, полномочия органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях имеют комплексный характер [7, с. 484].

Во-первых, органы прокуратуры при возбуждении дел об административных правонарушениях, проведении административного расследования, в процессе осуществляя по ним производства, применяя данный вид государственного принуждения, практически решают задачу обеспечения законности в деятельности широкого круга индивидуальных и коллективных субъектов.

Во-вторых, участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях направлено на решение задач обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В-третьих, прокурор осуществляет полномочия по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории России законов в деятельности органов публичной власти, наделенных полномочиями по применению мер административного принуждения.

В данном случае интересна позиция профессора А.Ю. Винокурова, рассматривающего административное преследование как самостоятельную функцию прокуратуры [8, с. 346].

Исходя из этого, необходимо закрепить в Законе о прокуратуре РФ в качестве отдельной самостоятельной функции прокуратуры – функцию административного преследования, которая представляет собой деятельность прокурора по участию в производстве по делам об административных правонарушениях (во всех формах ее реализации), направленную на изобличение организаций, должностных лиц, а в некоторых случаях и граждан в совершении административного проступка.

Литература:

1. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учеб. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. 495 с.
2. Овсянников С.А. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Теория и практика современной науки. 2019. № 9(51). С. 113–115.
3. Бакаева М.А. Участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Инновационные аспекты развития науки и техники. 2020. № 1. С. 79–86.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 г. № 682-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казимирова Валерия Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (Документ опубликован не был) // СПС Гарант.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03..2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 23.12.2021) (в данном виде документ опубликован не был) // СПС Гарант.
6. Приказ Генеральной прокуратуры от 19.02.2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5.
7. Прокурорский надзор: учеб. / ред. коллегия: О.А. Грачёва (гл. ред.), Е.В. Богатова, Е.Г. Лиходаев (соредакт. Саратов: Изд-во Саратовской гос. юрид. академии, 2025. 652 с.
8. Винокурова А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (теоретические, правовые и организационные аспекты). М.: Университет прокуратуры РФ: Проспект, 2019. 552 с.

Participation of a Prosecutor in Proceedings on Administrative Offenses: Theoretical Prerequisites

Gracheva O.A., Likhodaev E.G.
Saratov State Law Academy

The article is devoted to the key aspects of the participation of the prosecutor in the proceedings on administrative offenses under the Administrative Code of the Russian Federation. The authors note that the prosecutor has the right to initiate proceedings, participate in the consideration of cases on administrative offenses, as well as perform other powers provided by the legislation.

Thus, the article analyzes the role of the prosecutor as a subject who ensures the protection of public interests and the rule of law in administrative cases, emphasizing its importance for the fair and legal resolution of disputes in this area.

The purpose of this work is to analyze the theoretical and legal aspects of the prosecutor's legal status, his procedural status, and the specifics of implementing supervision over the rule of law in administrative proceedings.

As a result of the research, the author's position on the nature of the legal category under study is substantiated. Based on the analysis of the current legislation, the authors make proposals for improving the current legislation regarding the regulation of the function of administrative prosecution as an independent function of the prosecutor's office in the Law on the Prosecutor's Office of the Russian Federation.

Keywords: prosecutor, prosecutor's office, initiation of administrative proceedings, administrative investigation, and administrative proceedings