

Доклад на Научно-консультативном Совете при Генеральной прокуратуре РФ (27 мая 2021 года)

«Проблемы участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях»

Активность правоприменения в сфере административной юрисдикции последние годы неуклонно растет. За 20 лет существования КоАП РФ - его Особенная часть (раздел II) претерпели невероятные изменения, связанные как с введением в него новых составов, так и с усилением ответственности по ранее действовавшим составам правонарушений. Всего за эти годы в Особенную часть КоАП РФ введено 306 новых статей. Особенно активно Кодекс менялся в 2020 и 2021 году. Уже в текущем году принято 19 законов о внесении изменений и дополнений в КоАП РФ.

Соответственно росла активность судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также органов административной юрисдикции. За 10 истекших лет (2011-2020 годы) число дел об административных правонарушениях, рассмотренных судами Российской Федерацией, возросло на 42% и превысило 7,5 млн.

При этом прокурорская активность остается приблизительно на одном уровне, хотя и растет число лиц, привлеченных по инициативе прокуроров к ответственности через арбитражные суды. Однако, следует иметь в виду, что удельный вес лиц, привлекаемых по заявлениям прокуроров к административной ответственности через арбитражные суды, составляет лишь два процента от числа всех лиц, привлекаемых по инициативе прокуроров к административной ответственности. Видимо, с этим связано то обстоятельство, что проблема участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах в литературе остается практически неисследованной.

Остановлюсь на наиболее актуальных проблемах прокурорской деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях.

1. Прежде всего о терминологии. На сегодня нет четкой определенности относительно того, как именовать участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, ибо действующая Конституция не предусматривает такое судебное производство.

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. До принятия в 2015 году КАС РФ понятие административное судопроизводство предполагало рассмотрение судами дел об административных правонарушениях. После принятия КАС РФ понятие административное судопроизводство стало неопределенным. Кто-то включает сюда производство в соответствии с КАС и КоАП, а кто-то только КАС. Однако, очевидно, что записанное в ст. 118 Конституции РФ понятие теперь предполагает производство в соответствии с КАС, а производство в соответствии с КоАП должно именоваться «производство по делам об административных правонарушениях». К сожалению, это не нашло отражение в обновленной Конституции 2020 года. Накануне второго чтения президентского проекта закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» депутаты фракции КПРФ Государственной Думы внесли поправку, в соответствии с которой ч. 2 ст. 118 Конституции предполагалось дополнить понятием: «судопроизводство по делам об административных правонарушениях». К сожалению, в ходе второго чтения 10 марта 2020 года поправка была отклонена.

2. Учеными применительно к деятельности прокуратуры в сфере производства по делам об административных правонарушениях выделяется три функции: 1) осуществление прокурорского надзора в производстве по делам об административном правонарушении; 2) участие в рассмотрении дел об административном правонарушении; 3) осуществление функции административного преследования (Винокуров А.Ю. Участие прокурора в рассмотрении судами дел

об административных правонарушениях: проблемы межфункционального разграничения. Сборник материалов круглого стола. Университет прокуратуры, 2019. С. 19-26; 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, 2019, № 6. С. 132-152).

Эти функции тождественны тем, которые существуют в уголовном процессе, и они вытекают из КоАП РФ. Мы разделяем эту позицию. Однако данный тезис, затрагивающий фундаментальные положения, касающиеся статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, поддерживают не все. Так, в литературе высказано мнение о том, что прокурор занимает положение лица, участвующего в административном судопроизводстве, а не должностного лица, осуществляющего надзор (См. Галузо В.Н. Прокурорский надзор: учебник для студентов ВУЗов, обучающихся по направлению подготовки «юриспруденция». М.: Юнита-Дана, 2019. С. 184). Поэтому вопрос о функциях прокурора в этой сфере нуждается в дополнительном анализе.

3. Тем не менее, практика говорит о том, что прокурорский надзор в этой сфере существует. Об этом прямо говорит ст. 24.6 КоАП РФ:

«Статья 24.6. Прокурорский надзор. 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».

Об активности прокуроров в надзорной деятельности свидетельствует и статистика. В 2020 году прокурорами рассмотрено 61 867 жалоб на нарушения законодательства об административных правонарушениях, из них 13 637 удовлетворено.

Организация прокурорского надзора в этой сфере в целом стандартна для такого рода деятельности и выстраивается с учетом требований, предъявляемых к так называемой «общенадзорной деятельности» (См. Маматов М.В., Маслов И.А. К вопросу о прокурорском надзоре за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях. Вестник Университета прокуратуры, № 6, 2019. С. 59).

С учетом ограниченных штатных возможностей органов прокуратуры далеко не все сигналы о нарушении законов принимаются к производству самой прокуратурой.

Впрочем, практика выработала положение, в соответствии с которым прокурор проверяет то, о чем говорится в обращении лица. Однако, нерешенным остается вопрос о том, какие из жалоб прокурору следует принимать к своему производству. В силу небольшой штатной численности прокуратур большинству обратившихся граждан сотрудники прокуратур обычно рекомендуют обжаловать решения органов административной юрисдикции в суд. Думается, что в приказе Генерального прокурора, а возможно и в законе следовало бы установить правило о том, что в прокуратуре подлежат разрешению жалобы лиц, которые сами не в состоянии защитить себя в суде. Для определения круга этих лиц следовало бы использовать положения ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, а также соответствующие нормы КАС и АПК РФ.

4. Согласно ст. 28.4 КоАП РФ прокурором возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных в 52 статьях этого закона. По шести из них дела об административном правонарушении могут быть возбуждены как по постановлению прокурора, так и на основании протокола, составленного должностными лицами органов внутренних дел или должностными лицами органов местного самоуправления, перечень которых устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

В литературе высказывается мнение о том, что, предусмотрев исключительное право прокурора выносить постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, законодатель фактически наделил его несвойственными ему

полномочиями должностного лица органа административной юрисдикции (См. Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении. Законность, 2003, № 11. С. 13-16. Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях. Законность, 2007, № 10. С. 17-19).

Однако в настоящее время институт административной ответственности все более вытесняет ответственность уголовную, гражданскую и даже дисциплинарную. В этих условиях полномочия прокурора в этой сфере будут постоянно расширяться.

5. В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, выявления правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого постановления, прокурор вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения производства, установленные в главе 27 КоАП РФ.

Лица, в отношении которых возбуждаются административные производства, нередко уклоняются от явки в прокуратуру. В соответствии с п.1 ч.1 ст. 27.2 КоАП РФ к ним может быть применено доставление. Оно производится органом внутренних дел по поручению прокурора. Однако, как указано в упомянутой норме, такое доставление осуществляется «...в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения». Это правило нуждается в уточнении в законе.

В соответствии с Федеральным законом от 03.08.2018 № 29-ФЗ КоАП РФ пополнился статьей 27.20 «Арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица», согласно которой решение о наложении ареста на имущество принимается судьей, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.28 настоящего Кодекса, на основании мотивированного ходатайства прокурора, поступившего вместе с постановлением о

возбуждении дела об административном правонарушении. Такое ходатайство прокурора рассматривается судьей не позднее следующего дня после дня его поступления в суд без извещения прокурора.

Законодателю следовало бы определить вид процессуального документа, посредством которого прокурор оспаривает решение суда об отказе в удовлетворении своего ходатайства. В данном случае очевидно речь не идет о протесте прокурора, поскольку имеет место промежуточное решение по еще не рассмотренному делу. Наиболее предпочтительным вариантом здесь выглядит представление.

6. Закон не обязывает прокурора участвовать в рассмотрении каких-либо дел об административных правонарушениях. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе участвовать в рассмотрении любого дела об административном правонарушении, в том числе находящегося у судьи. Однако есть законные предпосылки для выделения как минимум трех случаев, когда на прокурора должна быть возложена обязанность участвовать в разбирательстве по делу об административном правонарушении. Во-первых, в рассмотрении судьей, органом, должностным лицом дел об административных правонарушениях, возбужденных по инициативе прокурора. При этом он осуществляет функцию обвинения, освобождая от этой обязанности суд.

Во-вторых, прокурор должен участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних.

В-третьих, он обязан участвовать в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих специальным статусом (судья, член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, кандидат на должность Президента РФ, зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы и др.).

Полагаем, вместе с тем, что прокурор не должен нести функцию административного преследования по делам несовершеннолетних и по делам лиц, обладающих особым правовым статусом.

Согласно ч. 5 ст. 205 АПК РФ обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, а также обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагаются на орган, составивший протокол. На прокурора в таких случаях должна быть возложена обязанность давать заключения. Заключение прокурора при рассмотрении дела об административном правонарушении законодатель должен рассматривать как его правовую позицию либо по отдельным процессуальным вопросам, либо в целом по результатам рассмотрения всех обстоятельств дела об административном правонарушении перед вынесением окончательного постановления по делу об административном правонарушении. Одновременно в законе следует установить, каким образом суд учитывает заключение прокурора.

7. Как отмечалось выше, некоторые должностные лица, выполняющие весомые государственные полномочия, обладают иммунитетом от административной юрисдикции. На практике, в основном, это депутаты и судьи различных уровней. Вопросы привлечения этих лиц к административной ответственности решаются при участии прокурора.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 16 Закона РФ от 28 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается: в отношении судьи соответственно судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по представлению Генерального прокурора РФ либо судебной коллегией в составе трех судей соответственно суда субъекта РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Статьями 19, 20 Федерального закона от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлено правило, в соответствии с которым производство по делу об административном правонарушении, предусматривающим административную ответственность,

налагаемую в судебном порядке в отношении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы осуществляется в особом порядке. После окончания производства по делу оно не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Генеральный прокурор РФ обязан внести в соответствующую палату представление о лишении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Подобные представления прокурор вносит как по административным производствам, возбужденным им, так и по материалам других органов административной юрисдикции.

Отметим, что на сегодня вопросы лишения должностных лиц административно-правового иммунитета изложены в различных законах. Очевидно, что эти положения должны быть сосредоточены в КоАП РФ.

8. Назрела необходимость в однообразном изложении норм КоАП и АПК РФ, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, еще правильнее было бы этот порядок урегулировать одним законом.

На сегодня законодательство насчитывает свыше десятка противоречий между этими двумя кодексами. Назовем наиболее важные из них.

Так, если в судах общей юрисдикции основанием для возбуждения дела об административном правонарушении является поступившее постановление прокурора о возбуждении производства, то в арбитражных судах производство может быть возбуждено только на основании заявления, отвечающего требованиям статьи 204 АПК РФ. Разность в подходах законодателя к решению этого вопроса не имеет никаких обоснований.

КоАП РФ и АПК РФ по-разному регулируют вопросы определения территориальной подведомственности дел. По общему правилу, установленному ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Применительно к арбитражному судопроизводству

заявление о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд направляется по месту нахождения или по месту жительства лица, в отношении которого осуществляется производство. Однако приведенное толкование ст. 203 АПК РФ дано нами в данном случае с учетом сложившейся практики. На самом деле эта статья звучит так: «Заявление о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по адресу или месту жительства лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении. В случае, если лицо, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, привлекается за административное правонарушение, совершенное вне места его нахождения или места его жительства, указанное заявление может быть подано в арбитражный суд по месту совершения административного правонарушения». Место подачи заявления в арбитражный суд здесь сформулировано весьма неопределенно.

Согласно ст. 29.9 КоАП РФ по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится постановление о назначении административного наказания либо постановление о прекращении производства по делу. На основании ст. 206 АПК РФ по делу о привлечении к административной ответственности выносится решение, которое принимается по правилам главы 20 АПК «Решение арбитражного суда». Существующие в законе различия в наименовании финального судебного акта ни на чем не основаны.

Порядок обжалования прокурором решения по делу о привлечении к административной ответственности, рассмотренному арбитражным судом, существенно отличается от предусмотренного в КоАП РФ. Судебная практика после многолетних споров наконец выработала правило о том, что прокурор вправе обжаловать вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении независимо от его участия в рассмотрении дела об административном правонарушении (См. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2020), утв. Президиумом

Верховного Суда РФ 10.06.2020). Однако вопрос нуждается в законодательном регулировании.

В АПК РФ нормы, устанавливающие право прокурора на обращение в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, отсутствуют. На основании ч. 2 ст. 207 АПК РФ производство по делам об оспаривании решений административных органов в арбитражных судах возбуждается только на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности, а также на основании заявлений потерпевших. Однако практика выработала правило о том, что прокурор вправе оспорить в арбитражном суде в порядке, предусмотренном § 2 гл. 25 АПК РФ, как не вступившие, так и вступившие в законную силу постановления (решения, определения) органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом рассматривать дела об административных правонарушениях, о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности (См. Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»). Проблема нуждается в законодательном регулировании.

Основания для отмены или изменения оспариваемого решения административного органа в АПК РФ и КоАП РФ сформулированы по-разному. В ч. 2 ст. 211 АПК указано: «В случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности, либо оспариваемое решение принято органом или должностным лицом с превышением их полномочий, суд принимает решение о признании незаконным и об

отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения». В п. 3, 4, 5 ч.1 ст. 30.7 КоАП РФ установлено, что при отмене постановления возможны следующие варианты решений: «3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 настоящего Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление; 4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания; 5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом». Очевидно, что основания для отмены постановлений для обоих судопроизводств должны быть сформулированы одинаково.

В практике работы судов существует различное толкования понятия малозначительность совершенного правонарушения. Это понятие отсутствует в кодексах. Постановлением Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» определяющим фактором установлено отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. В указанном постановлении приведены критерии, которые не могут быть положены в основу оценки правонарушения как малозначительного, так как должны быть учтены при назначении наказания. Не являются обстоятельствами, квалифицируемые как малозначительные, личность и имущественное положение

привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, а также возмещение причиненного ущерба. Иначе оценивается малозначительность административного правонарушения судами общей юрисдикции. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.05.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным признается правонарушение, которое с учетом характера совершенного деяния и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенного нарушения охраняемым общественным отношениям. Таким образом, Верховный Суд РФ значительно расширяет критерии для применения судами общей юрисдикции нормы ст. 2.9 КоАП РФ (См. Гадиятова М.В. Проблемы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Юридическая наука, 2018, № 5. С. 68-70).

9. Наконец, производство по делам об административных правонарушениях должно быть приближено к более совершенному на сегодня уголовному судопроизводству. При этом следовало бы использовать существующие там принципы, понятия и процедурные правила. Соответственно статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях должен быть максимально приближен к его правовому положению в уголовном процессе. Как правильно отмечается в литературе, оба процесса (уголовный и производство по делам об административных правонарушениях) построены на тождественных принципах, имеют схожие институты. В том числе по этой причине, проблемы определения статуса и полномочий прокурора при осуществлении надзора имеют общие корни. (См. Папышева Е.С. К вопросу о некоторых полномочиях прокурора в уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях. Правовое государство: теория и практика, 2020, № 1. С. 66).

Представляется, что перечисленные проблемы следовало бы учесть созданной под эгидой Правительства РФ межведомственной

рабочей группе по разработке новой редакции Кодекса об административных правонарушениях. Рабочей группе следовало бы обсудить вопрос о целесообразности сосредоточения всех дел об административных правонарушениях, которые на сегодня подсудны судам общей юрисдикции и арбитражным судам, в судах общей юрисдикции.

Синельщиков Ю.П.