

# §4 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Винокуров А.Ю.

## К ВОПРОСУ ОБ ИДЕНТИФИКАЦИИ ПОНЯТИЯ «ПРОКУРОР» ПРИ ПРИМЕНЕНИИ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

**Аннотация:** Предметом исследования настоящей статьи выступают общественные правоотношения, складывающиеся в процессе применения прокурорами положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляющих полномочия прокуроров как участников производства по делам об административных правонарушениях. Автором анализируется смысловой характер понятия "прокурор" в контексте применения должностными лицами органов прокуратуры конкретно обозначенных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях полномочий как при реализации функции прокурорского надзора за исполнением законов при применении органами административной юрисдикции мер административного воздействия, так и в рамках участия прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Делается вывод о необходимости внесения корректив в действующее законодательство и предлагаются конкретные формулировки новелл. В процессе работы над статьей автором использованы в основном логический метод и метод сравнительного правоведения в контексте сопоставления положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". Научная новизна статьи заключается в том, что автором проведен глубокий анализ норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которых упоминается о прокуроре как должностным лице, а также корреспондирующих им положений Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", в результате чего сделан вывод о необходимости более четкого определения в рассмотренных законодательных актах понятия "прокурор" как участника производства по делам об административных правонарушениях, поскольку этим термином охватывается достаточно широкий круг должностных лиц органов прокуратуры. Непосредственным результатом проведенного исследования являются предложенные автором новые формулировки положений статей в названные законодательные акты.

**Ключевые слова:** прокурор, статус прокурора, полномочия прокурора, возбуждение дела, производство по делу, прокурорский надзор, протест на постановление, административное преследование, прокурор-руководитель, административное правонарушение.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ или Кодекс)<sup>1</sup> важное место законодатель отвел прокурору. Так, в ст. 24.6 Кодекса закреплено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Рос-

сийской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Статья 25.11 КоАП РФ закрепляет статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. Согласно ст. 28.4 Кодекса прокуроры вправе возбуждать дела об административных правонарушениях, причем более чем по 30-ти ста-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с послед. изменениями).

твям рассматриваемого законодательного акта это полномочие реализуют только они<sup>2</sup>. В силу ст. 28.7 КоАП РФ прокурор уполномочен инициировать проведение административного расследования. Кроме того, важное значение для оценки содеянного имеет правильное понимание должностного статуса прокурора при решении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 Кодекса, за невыполнение законных требований прокурора.

Таким образом, если не брать во внимание упоминание конкретно Генерального прокурора РФ в процитированной выше ст. 24.6, фактически любой субъект правоотношений, чьи интересы так или иначе затрагиваются при применении прокурорами норм Кодекса, вправе задаться вопросом о законности применения представителями надзорного ведомства перечисленных полномочий. Ведь в сознании рядового обывателя должность прокурора прочно ассоциируется с руководителем того или иного органа прокуратуры. При этом заместители прокурора — руководителя, а тем более, подчиненные ему должностные лица (прокуроры отдела, помощники прокурора и т.д.), как правило, воспринимаются буквально в том статусе, который они занимают согласно штатному расписанию.

Вместе с тем, статья 54 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)<sup>3</sup> распространяет понятие «прокурор» на всех прокурорских работников, занимающих как руководящие, так и подчиненные оперативные должности в органах прокуратуры. В этой связи необходимо иметь четкое представление о том, кого из должностных лиц прокурорской системы можно воспринимать в контексте каждой из названных статей Кодекса, что требует безусловного обращения к нормам Закона о прокуратуре.

<sup>2</sup> В прокурорской среде данное обстоятельство не имеет однозначной оценки. В частности, О. Тетерина отмечала, что «предусмотрев исключительное право прокурора выносить постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, законодатель фактически наделил прокурора несвойственными ему полномочиями должностного лица органа административной юрисдикции». См.: Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Законность. 2007. № 10. Схожую позицию высказывал ранее и К. Винокуров в своей статье «Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении» // Законность. 2003. № 1.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с послед. изменениями).

Следует отметить, что ст. 24.6 КоАП РФ сформулирована таким образом, что в буквальном прочтении весьма ограничивает круг прокуроров, уполномоченных осуществлять надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку к назначаемым Генеральным прокурором РФ на должность прокурорам относятся все прокурорские работники Генеральной прокуратуры РФ (кроме заместителей Генерального прокурора РФ, которых назначает на должность Совет Федерации ФС РФ), прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры (военные, транспортные и др.) и их заместители, а также прокуроры районов (городов) и приравненные к ним прокуроры. Таким образом, основная группа прокуроров, которые традиционно осуществляют надзор в рассматриваемой сфере — старшие прокуроры и прокуроры отделов прокуратур регионального уровня, а также старшие помощники и помощники прокуроров районного звена законодателем *фактически не уполномочены на такую деятельность*, что может вызывать, на наш взгляд, вполне обоснованные возражения у должностных лиц органов административной юрисдикции. При этом ссылка перечисленных прокуроров на наличие у них «общенадзорных полномочий» на проведение проверки в силу ст. 22 Закона о прокуратуре едва ли может приниматься во внимание, поскольку законодатель в кодифицированном акте, регулирующим специальную сферу правоотношений, а потому в силу одного из важнейших постулатов теории права имеющем приоритет, исключил их из правового поля.

Более того, необходимо принимать во внимание грядущие в обозримой перспективе изменения в ст. 129 Конституции РФ<sup>4</sup>, согласно которым назначение на должность прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров будет осуществляться Президентом России, что еще больше сузит круг назначаемых на должности непосредственно руководителем прокурорской системы прокуроров. В связи с этим правомерна постановка вопроса об изменении редакции ст. 24.6 Кодекса, которую можно было бы

<sup>4</sup> 4 декабря 2013 г. было опубликовано уведомление Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.11.2013 № СФ-6 «О законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»» // РГ от 04.12.2013.

изложить следующим образом: «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующей на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях».

Схожая нормативная конструкция применена, например, в ст. 44 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>5</sup> и ст. 52 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»<sup>6</sup>, что представляется оптимальным вариантом. Кроме того, мы сознательно дополнили предлагаемую формулировку упоминанием о надзоре за законностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, поскольку раздел V КоАП РФ регламентирует соответствующий вопрос, находящийся за рамками собственно производства по делам, в силу чего нелогично оставлять вне прокурорского внимания исполнение данной части рассматриваемого законодательного акта, а в ст. 23 Федерального закона от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»<sup>7</sup> прямо закреплены нормы о прокурорском надзоре при исполнении соответствующего вида административного наказания.

Статья 25.11 Кодекса, раскрывая статус прокурора — участника производства по делам об административных правонарушениях, делает упор на то, что данное должностное лицо «в пределах своих полномочий вправе...». Здесь мы вынуждены поправить законодателя, поскольку то, что он перечисляет после указанной фразы в качестве осуществляемых прокурором действий и принимаемых решений, и есть полномочия. То есть в данном случае необходимо говорить не о пределах полномочий прокурора, а о *рамках его компетенции*, которые и позволяют ему реализовывать те или иные полномочия либо воздерживаться от этого.

Первое из перечисляемых законодателем полномочий — *возбуждение производства по делу об административных правонарушениях* — прямо

корреспондирует ст. 28.4 Кодекса, которая посвящена возбуждению дел об административных правонарушениях прокурором. Именно формулировка этой статьи в настоящее время в основном<sup>8</sup> применяется прокурорами при вынесении соответствующего постановления, однако законодателю необходимо привести указанное выше положение ст. 25.11 в четкое терминологическое соответствие с ней. Вместе с тем, Кодекс не дает ответа на вопрос, а кто же из широкого круга прокуроров уполномочен выносить постановление. В пункте 2 ст. 22 Закона о прокуратуре определено, что этот вопрос относится к компетенции прокуроров и их заместителей, то есть лиц руководящего состава органов прокуратуры. При этом, безусловно, указанная норма, а равно ст. 25 Закона о прокуратуре также подлежат приведению в соответствие со ст. 28.4 КоАП РФ в части используемой терминологии<sup>9</sup>.

Здесь также уместно вспомнить высказывавшуюся ранее нами и иными авторами позицию о том, что правом вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении необходимо наделять любого прокурора, поскольку выявляют факты административно наказуемых деяний, как правило, прокуроры-исполнители (прокуроры отдела, помощники прокурора и т.д.), и кому как не им оформлять документы. Это тем более обосновано, поскольку постановление по своей юридической сути и правовым последствиям фактически не отличается от протокола об административном правонарушении, составляемого должностным лицом органа административной юрисдикции, которое нередко не имеет даже

<sup>8</sup> Анализ правоприменительной практики позволяет говорить о том, что отдельные прокуроры применяют и иные формулировки в названии рассматриваемого постановления (к слову, один из вариантов содержится в названии статьи профессора Е.Р. Ергашева, упомянутой в следующей сноске), что обусловлено как наличием разнообразия в подходах к этому вопросу самого законодателя, так и отсутствием до настоящего времени организационно-распорядительного документа Генерального прокурора РФ, которым следовало бы унифицировать требования.

<sup>9</sup> Согласно Закону о прокуратуре прокурор возбуждает производство об административном правонарушении, причем только в отношении должностных лиц, что значительно уже круга преследуемых прокурором в административном порядке субъектов согласно ст. 28.4 Кодекса. На это обстоятельство указывал в своей статье «О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования» Е.Р. Ергашев // Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 2.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15 (с послед. изменениями).

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с послед. изменениями).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

юридического образования. К тому же не следует забывать об упомянутых выше статьях Кодекса, административное преследование за нарушение которых вправе инициировать только прокурор, в силу чего возможные возражения на тему отсутствия у прокурорских работников специальных познаний получают весомые контрдоводы. Более того, не является секретом то обстоятельство, что по абсолютному большинству возбуждаемых по инициативе прокурора-руководителя производств по делам об административных правонарушениях его роль сводится лишь к подписанию соответствующего постановления, причем нередко без должного ознакомления с существом представленных материалов. По нашему мнению, вопрос о расширении круга прокуроров, уполномоченных выносить рассматриваемые постановления, можно было бы решить путем внесения соответствующих корректив в ст. ст. 22 и 25 Закона о прокуратуре, однако в рамках настоящей статьи ограничимся вопросами характеристики норм действующего законодательства.

В контексте выносимого прокурором (его заместителем) постановления о возбуждении дела об административном правонарушении необходимо вспомнить о ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ, согласно которой «в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений... должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении». Данная норма в равной степени относится и к прокурорам, поскольку в органы прокуратуры поступают обращения, в которых содержится информация о конкретных фактах совершения административных проступков, а, значит, в этой связи должно приниматься именно процессуальное решение, предусмотренное указанной нормой<sup>10</sup>. Такая практика, хотя и не широко распространена, но имеет место быть.

Однако здесь необходима законодательная оговорка о том, что правом вынесения соответ-

ствующего определения обладают прокурор и его заместитель, коль скоро только эти лица в силу ст. 22 Закона о прокуратуре уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях. Подобное положение следовало бы включить и в п. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре, дополнив его абзацем следующего содержания: «В случае не подтверждения в ходе прокурорской проверки факта совершения административного правонарушения, на который указывалось в представленных в прокуратуру материалах, сообщениях, заявлениях, прокурор или его заместитель выносит определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении»<sup>11</sup>.

Тесно связана с процедурой возбуждения дела об административном правонарушении ст. 28.7 КоАП РФ, согласно ч. 2 которой «решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается... прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения». К сожалению, по прошествии более одиннадцати лет со времени вступления Кодекса в силу это полномочие можно охарактеризовать словами К.Ю. Винокурова, отмечавшего в свое время, что «анализ приведенной и последующих норм позволяет говорить о том, что предпринята неумелая попытка наделить органы прокуратуры несвойственными им функциями без установления четкого алгоритма действий прокурора»<sup>12</sup>. В свою очередь нами впоследствии была дана негативная оценка правомерности включения Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»<sup>13</sup> в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре положений о возбуждении дел об административных правонарушениях и проведении административ-

<sup>11</sup> Здесь мы сознательно упускаем из вида несовершенство действующей редакции ст. 25 Закона о прокуратуре, которую необходимо приводить в соответствие с положениями Кодекса, поскольку по этому поводу высказывались другие авторы, а предлагаем лишь значимые новеллы.

<sup>12</sup> См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за законностью решений, принимаемых органами административной юрисдикции (проблемы реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях): монография. М.: Изд-во МНЭПУ, 2002. С. 57.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

ного расследования, которые корреспондируют не прокурору, а прокуратуре, будучи перечисленными в одном списке с признанными функциями<sup>14</sup>. Тем не менее, в контексте идентификации того самого прокурора, уполномоченного инициировать административное расследование, полагаем необходимым ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ после слова «прокурор» дополнить словами «или его заместитель»<sup>15</sup>.

Возвращаясь к действующей формулировке ст. 25.11 Кодекса, отметим, что полномочия по участию в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлению доказательств, заявлению ходатайств, даче заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела (пункт 2), в настоящее время реализуются, как правило, прокурорами-исполнителями, что не противоречит Закону о прокуратуре. Вместе с тем, следовало бы уточнить данную формулировку, указав, что прокурор и его заместитель пользуются этими правами безусловно, а подчиненные им прокурорские работники — по поручению названных лиц<sup>16</sup>.

Что касается предусмотренного п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ права прокурора *приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении*, то оно в силу положений главы 30 Кодекса принадлежит прокурору или его заместителю, о чем будет сказано ниже. В названной норме отмечается также право прокурора совершать *иные предусмотренные федеральным законом действия*. Буквальное ее понимание позволяет говорить о полномочиях, не закрепленных Кодексом. К таковым в настоящее время можно отнести предусмотренное п. 3 ст. 22 Закона о про-

куратуре право прокурора (его заместителя) *освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов*. По нашему мнению, данное полномочие необходимо включить в ст. 25.11 КоАП РФ, что позволило бы, с одной стороны, более наглядно показать потенциал прокурора, а, с другой — служило бы стимулом для более активного применения соответствующего надзорного средства<sup>17</sup>.

Кроме того, полагаем необходимым предусмотреть в Кодексе право прокурора *освободить своим постановлением лицо, незаконно содержащееся в помещении, предназначенном для отбывания административного ареста*. В качестве аналогии можно привести п. 2 ст. 33 Закона о прокуратуре, согласно которому прокурор или его заместитель обязаны «немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещению в судебно-психиатрическое учреждение». Коль скоро прокурор-руководитель вправе принимать самостоятельно решение об освобождении в рамках уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных правоотношений, вполне очевидно и наделение его правом выносить соответствующее постановление в куда более гуманной административно-юрисдикционной сфере.

С учетом изложенного полагаем возможным предложить следующую редакцию ст. 25.11 КоАП РФ: «Статья 25.11. Прокурор

1. Прокурор или его заместитель в пределах установленной компетенции<sup>18</sup> вправе:

<sup>14</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>15</sup> Безусловно, это не устраняет юридической коллизии в части проблематичности осуществления процедуры по инициативе прокурора (а такой задачи в рамках настоящей статьи мы перед собой не ставили), однако конкретизирует уровень прокурора.

<sup>16</sup> Данное обстоятельство отнюдь не означает, что направляемый для рассмотрения дела прокурор-исполнитель должен иметь доверенность или письменное поручение от своего руководителя. Для этого вполне достаточно и служебного удостоверения. Вместе с тем закрепление в Кодексе требования о наличии у прокурора-исполнителя соответствующего поручения, на наш взгляд, способствовало бы повышению уровня ответственности такого прокурорского работника, делало его полноценным активным участником производства.

<sup>17</sup> Как показывает анализ форм ведомственного статистического наблюдения «П» (до 2011 г.) и «ОН» (после 2011 г.) ежегодно в целом по стране по постановлениям прокуроров освобождается лишь несколько сотен незаконно задержанных в административном порядке лиц, что отнюдь не свидетельствует об эффективности работы на этом направлении, в то время как пп. 7.4 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прямо предписывает прокурорам «активнее использовать предоставленное ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов».

<sup>18</sup> Речь идет о требованиях по разграничению компетенции, предусмотренных Законом о прокуратуре, главой 30

- 1) выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении;
  - 2) выносить определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
  - 3) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. По поручению прокурора или его заместителя названные полномочия вправе осуществлять подчиненные им прокурорские работники;
  - 4) выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию;
  - 5) выносить постановление об освобождении лица, незаконно содержащегося в месте отбывания административного ареста;
  - 6) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов независимо от участия в деле<sup>19</sup>.
2. Прокурор или его заместитель извещаются о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по их инициативе».

Таким образом, предложенная конструкция ст. 25.11 Кодекса учитывает весь спектр существующих и желательных для включения в нее полномочий прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем ст. 24.6 КоАП РФ помимо предложенной выше редакции нуждается в дополнении абзацем следующего содержания: «Полномочия прокуроров при осуществлении надзора определяются положениями настоящего Кодекса и статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Что касается норм, определяющих характер применения полномочий прокурором, то

КоАП РФ, а также организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ (прежде всего его приказом от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур») и прокуроров регионального уровня.

<sup>19</sup> В действующей редакции ст. 25.11 Кодекса не учтено предусмотренное ст. 30.12 КоАП РФ право прокурора опротестовывать в порядке надзора решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

с учетом внесенных выше предложений представляется целесообразным остановиться лишь на необходимости корректировки ч. 3 ст. 30.12 Кодекса. Действующая формулировка совершенно необоснованно исключает из круга субъектов, имеющих право приносить протест в порядке надзора на постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, транспортных прокуроров (на правах субъектов Российской Федерации), Волжского межрегионального природоохранного прокурора, прокуроров комплекса «Байконур» и ЗАТО «Межгорье», а также их заместителей. В итоге складывается ситуация, когда при достаточно распространенной административно-юрисдикционной деятельности указанные должностные лица не вправе самостоятельно реализовать рассматриваемые надзорные полномочия, будучи вынужденными опосредованно решать эту задачу путем обращения к соответствующим прокурорам субъектов Российской Федерации либо к заместителям Генерального прокурора РФ. Этим нарушается формальное равенство статуса таких прокуроров, специально подчеркиваемое законодателем в ст. ст. 11, 15 и 18 Закона о прокуратуре.

С учетом изложенного предлагается изложить ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ в следующей редакции: «3. Право принесения протеста в порядке надзора принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним прокурорам (кроме военных) и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям (кроме Главного военного прокурора), а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, — прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним военным прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям».

Наконец, последним из заявленных нами выше вопросов является определение должностного статуса прокурора, невыполнение требований которого является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 Кодекса. Мы не будем оригинальны в своем убеждении в необходимости отдельного упоминания о прокуроре, чьи законные требования не выполняются, в самостоятельной части названной статьи или даже в отдельной норме, как это имело место, к примеру, в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. Как представляется, и действующая ре-

дакция рассматриваемой диспозиции при своей предельной лаконичности весьма самодостаточна. Одна из основных проблем кроется в поверхностном позиционировании вопроса в самой прокурорской системе.

С одной стороны, безусловным является факт, что прокуроры-исполнители обладают определенным объемом предусмотренных федеральным законом (прежде всего Законом о прокуратуре) полномочий, в рамках которых они вправе адресовать поднадзорным лицам и не только им (вспомним абзац четвертый п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, позволяющий любому прокурору, а не только руководителю органа прокуратуры, вызывать граждан для дачи объяснений по поводу нарушений закона). Статья 6 Закона о прокуратуре, презюмирующая обязательность исполнения требований прокурора, подчеркивает, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 указанного законодательного акта, подлежат безусловному исполнению в установленный срок, а неисполнение прокурорских требований, а также уклонение от явки по вызову прокурора влечет за собой установленную законом ответственность.

С другой стороны, в последние годы во многих прокуратурах субъектов Российской Федерации

практикуется введение ограничений на реализацию прокурорами-исполнителями предусмотренных законом полномочий (например, запрос необходимой в надзорной работе информации)<sup>20</sup>, а в ведомственной статистической отчетности по формам «П» (до 2011 г.) и «ОН» (с 2011 г.) ведется учет только случаев вынесения прокурорами постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях по ст. 17.7 КоАП РФ по фактам умышленного невыполнения законных требований только прокуроров и их заместителей. Данные обстоятельства снижают актуальность проблемы невыполнения законных требований прокуроров-исполнителей, поскольку прокурорское реагирование на такие факты просто не пойдет в зачет проделанной работы. Однако, очевидны негативные последствия такого позиционирования, поскольку падает авторитет прокурорских работников не руководящего звена у поднадзорных органов и лиц.

Подводя краткий итог сказанному, отметим, что законотворческая реализация предложенных выше изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях позволит более четко определить статус прокурора при применении норм названного законодательного акта.

#### Библиография:

1. Тетерина О. Возбуждение дел об административных правонарушениях // Законность. 2007. № 10.
2. Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 1.
3. Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, Менеджмент и право. 2012. № 2.
4. Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за законностью решений, принимаемых органами административной юрисдикции (проблемы реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: монография. М.: Изд-во МНЭПУ, 2002.
5. 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. 3 5.
6. Субнова Н.В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2011. № 1.

<sup>20</sup> В свое время для обозначения подобных ограничений мы ввели в научный оборот термин «фактор сдерживания». Подробнее об этом см.: Винокуров А.Ю. «Фактор сдерживания» в надзорной деятельности прокурора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3; Винокуров А.Ю. «Фактор сдерживания» и эффективность работы прокуратуры // Актуальные вопросы российского права. Вып. 27. М.: МосГУ, 2013.

7. Винокуров А.Ю. "Фактор сдерживания" в надзорной деятельности прокурора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3.
8. Винокуров А.Ю. "Фактор сдерживания" и эффективность деятельности прокуратуры // Актуальные вопросы российского права. Вып. 27. М.: МосГУ, 2013.

**References:**

1. Teterina O. Vozbuzhdenie del ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Zakonnost'. 2007. № 10.
2. Vinokurov K. Vnesenie prokurorom postanovleniya o vozbuzhdenii proizvodstva po delu ob administrativnom pravonarushenii // Zakonnost'. 2003. № 1.
3. Ergashev E.R. O problemakh normativnogo regulirovaniya primeneniya postanovleniya o vozbuzhdenii administrativnogo proizvodstva kak akta prokurorskogo reagirovaniya // Biznes, Menedzhment i pravo. 2012. № 2.
4. Vinokurov K.Yu. Prokurorskiy nadzor za zakonnost'yu reshenii, prinimaemykh organami administrativnoi yurisdiksiy (problemy realizatsii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: monografiya. M.: Izd-vo MNEPU, 2002.
5. Vinokurov A.Yu., Vinokurov Yu.E. O novom vzglyade na polnomochiya prokurora, svyazannye s primeneniem Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. 3 5.
6. Subnova N.V. Opredelenie prokurora ob otkaze v vozbuzhdenii dela ob administrativnom pravonarushenii // Zakonnost'. 2011. № 1.
7. Vinokurov A.Yu. "Faktor sderzhivaniya" v nadzornoj deyatel'nosti prokurora // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2011. № 3.
8. Vinokurov A.Yu. "Faktor sderzhivaniya" i effektivnost' deyatel'nosti prokuratury // Aktual'nye voprosy rossiiskogo prava. Vyp. 27. М.: MosGU, 2013.