



Научная статья

УДК 343.163

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-164-172>

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**Полина Дмитриевна Жукова**

Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина  
(МГЮА), 125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 1

[pdshkurova@msal.ru](mailto:pdshkurova@msal.ru)

### **Аннотация**

В статье анализируется деятельность органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях в России, что является актуальным направлением в прокурорской деятельности. Обращается внимание на возникающие в правоприменительной практике определенные проблемы, и предлагаются способы разрешения данных проблем в целях повышения качества всего производства по делам об административных правонарушениях. Поэтому в качестве цели исследования выступает выявление проблем правового регулирования деятельности органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях, разработка путей их решения. Методологию данного исследования составляют общенаучные (диалектический метод) и специальные методы научного познания, такие как структурно-функциональный, формально-юридический и формально-логический методы. В статье приведены статистические данные деятельности органов прокуратуры по данному направлению на период 2022 г. и январь 2023 г. Автор обращает внимание, что с 1 января 2022 г. введена отдельная система отчета о реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. При этом отмечается, что настоящая тема широко не исследована в отечественной литературе и среди научного сообщества, что свидетельствует о ее новизне и актуальности. Автор приходит к некоторым выводам, среди которых следует отметить, что тенденция к увеличению числа случаев участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях обнажает определенные «трудности» в правоприменительной практике. Представляется необходимым увеличение санкции ст. 17.7

Кодекса РФ об административных правонарушениях в десятикратном размере, что в свою очередь будет побуждать субъектов ответственности внимательнее относиться к актам прокурорского реагирования.

**Ключевые слова:** административное правонарушение; деятельность органов прокуратуры; санкции по КоАП РФ; участие прокурора.

**Для цитирования:** Жукова П. Д. Деятельность органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: практический аспект // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 4. С. 164–172. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-164-172>

Research Article

## THE ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: A PRACTICAL ASPECT

**Polina D. Zhukova**

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 9, Bldg. 1 Sadovaia-Kudrinskaia St.,  
Moscow, 125993, Russia  
[pdshkurova@msal.ru](mailto:pdshkurova@msal.ru)

### **Abstract**

The article analyzes the activities of the prosecutor's office in the proceedings on administrative offenses in Russia, which is an actual direction in prosecutorial activity. Attention is drawn to certain problems arising in law enforcement practice and ways of solving these problems are proposed in order to improve the quality of all proceedings in cases of administrative offenses. Therefore, the purpose of the study is to identify problems of legal regulation of the activities of the prosecutor's office in the proceedings on administrative offenses, to develop ways to solve them. The methodology of this research consists of general scientific (dialectical method), and special methods of scientific cognition, such as structural-functional, formal-legal and formal-logical method. The article presents statistical data on the activities of the prosecutor's office in this area for the period 2022 and January 2023. The author draws attention to the fact that from 1 January 2022 a separate system of reporting on the implementation of the prosecutor's powers in the proceedings on administrative offenses has been introduced. At the same time, it is noted that this topic has not been widely studied in the domestic literature and among the scientific community, which indicates its novelty and relevance. The

author comes to some conclusions, among which it should be noted that the tendency to increase the number of cases of participation of the prosecutor in the proceedings on administrative offenses exposes certain “difficulties” in law enforcement practice. It seems necessary to increase the sanction of Article 17.7 of the Administrative Code of the Russian Federation is tenfold, which in turn will help the subjects of responsibility to pay more attention to the acts of the prosecutor’s response.

**Keywords:** administrative offense; activities of the prosecutor’s office; sanctions under the Administrative Code of the Russian Federation; participation of the prosecutor.

**For citation:** Zhukova P. D. The Activity of the Prosecutor’s Office in the Proceedings on Administrative Offenses: A Practical Aspect. *Herald of the Russian Law Academy*, 2023, no. 4, pp. 164–172. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-164-172>

### Введение

На современном этапе развития общественных отношений необходимо детальнее рассмотреть вопрос участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве должностного лица, осуществляющего надзор, а также в рамках осуществления юрисдикционных полномочий.

Так, согласно статистическим данным об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина по постановлению прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении в период за январь–декабрь 2022 г. уполномоченными органами и должностными лицами привлечено к административной ответственности 225 136 лиц, а за первый месяц 2023 г. уже привлечено 10 778 лиц [1].

В сфере экономики за рассматриваемый период по аналогичному показателю привлечено к административной ответственности 42 539 лиц, а за первый месяц 2023 г. – 2000 лиц.

Данные показатели свидетельствуют о высоком уровне участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях как должностного лица, наделенного юрисдикционными полномочиями. В надзорной сфере показатели ожидаемо больше, так как полномочий у прокурора больше.

В частности, в сфере экономики принесено 121 675 протестов, а в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина принесено 434 233 протеста. Это демонстрирует высокую эффективность данных мер реагирования в связи с тем, что законодательно установлены жесткие сроки рассмотрения протестов, обязательность рассмотрения и обязанность представить в прокуратуру документы по результатам рассмотрения меры реагирования.

Кроме того, в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ [2] с 1 января 2022 г. вводится отдельная система отчета о реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Однако отчет за 2022 г. в настоящее время так и не представлен, но, основываясь на вышеуказанных статистических данных, можно предположить, что про-

куроры активно реализуют свои надзорные и ненадзорные полномочия в производстве по делам об административных правонарушениях.

Данной проблематике посвящены работы ряда ученых [3; 4].

Особо следует остановиться на точке зрения Н. В. Субановой, которая справедливо отмечает тот момент, что не решенной до настоящего времени проблемой общего характера продолжает оставаться отсутствие дифференциации используемой Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) терминологии применительно к прокурору. Для закрепления процессуальных полномочий должностных лиц, осуществляющих производство до стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, применяются различные обобщенные наименования этих лиц («должностные лица, уполномоченные на составление протоколов по делам об административных правонарушениях», «должностные лица, уполномоченные осуществлять производство», «должностные лица, рассматривающие материалы») [5].

### **1. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях**

Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях дифференцируются на два вида: юрисдикционные и надзорные. Это обусловлено разными целями участия прокурора в производстве.

Юрисдикционные полномочия прокурора заключаются в самом участии в производстве, а также в праве прокурора возбуждать производство по делу об административном правонарушении [6]. Составы правонарушений, по которым только прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, предусмотрены в ст. 28.4 КоАП РФ, однако данный перечень не является исчерпывающим и согласно ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор в рамках реализации надзорной деятельности вправе возбудить производство по любой статье КоАП РФ.

При этом важно помнить о принципе недопустимости подмены прокуратурой других государственных органов, в связи с чем, как указывает Верховный Суд РФ, прокурор, возбудивший производство по делу об административном правонарушении, вправе передать дело в уполномоченный орган для проведения административного расследования [7].

В целях реализации полномочий, независимо от вида (юрисдикционные или надзорные) прокурором принимаются определенные меры прокурорского реагирования, предусмотренные в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [8].

Так, материальной формой решения о возбуждении дела об административном правонарушении является постановление прокурора. Постановление выносится с учетом фактических обстоятельств дела в отношении физического или юридического лица и передается в орган, уполномоченный рассматривать дела об административном правонарушении. При этом в случае, если разрешение дела по существу производится судом, то КоАП РФ не требует обязательного присутствия прокурора, однако в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ [9] считается обязательным участие прокурора в рассмотрении дела в суде, возбужденного по инициативе прокурора.

Круг надзорных полномочий прокурора составляет гораздо больший объем прав и обязанностей, чем в юрисдикционной сфере. Данное положение связано с основной функцией прокуратуры Российской Федерации – осуществление надзора. В производстве по делам об административных правонарушениях прокурор осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, так как суды не поднадзорны каким-либо государственным органам.

Одной из мер реагирования в рамках надзорной деятельности является представление об устранении нарушений закона. Представление вносится в орган или должностному лицу, который ведет производству по делу об административном правонарушении. Данный орган или должностное лицо обязаны безотлагательно рассмотреть представление прокурора и устранить выявленные нарушения, а также о принятых мерах сообщить прокурору письменно. С помощью данной меры реагирования прокурор способен устранить однократные нарушения закона, допущенные в ходе производства, или устранить системные ошибки, влекущие образование незаконной правоприменительной практики.

Другой мерой реагирования, которая применяется прокурором в ходе осуществления надзора, является предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение объявляется в тот момент, когда требования закона еще не нарушены, однако имеются сведения о возможном нарушении прав и свобод гражданина. Данная мера по своей правовой природе является превентивной, т.е. позволяет защитить права граждан и не допустить их нарушения. В производстве по делам об административных правонарушениях предостережение, как правило, не применяется или применяется крайне редко. Согласно Указанию [10] Генпрокурора России на основе правовой оценки ситуации предупреждения должностному лицу могут быть объявлены одновременно с другими средствами прокурорского реагирования. Из этого можно сделать вывод о том, что в силу иной направленности предостережения прокурора, как меры прокурорского реагирования, она реже используется в производстве по делам об административных правонарушениях, но также является мерой защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одной из наиболее значимых для производства по делам об административных правонарушениях мер прокурорского реагирования является протест прокурора.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт, что позволяет прокурору применять данную меру реагирования не только в отношении нормативных правовых актов, но и ненормативных, например, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. КоАП РФ наделил прокурора правом опротестовывать любые решения, принятые в ходе производства по делам об административных правонарушениях, включая право обжаловать постановления, вынесенные любыми уполномоченными органами, в том числе судами, о привлечении к административной ответственности [6].

То есть если в ходе осуществления надзорных мероприятий прокурором будет выявлено, что правоприменительное решение принято с нарушением действующей

щего законодательства, то на такое решение прокурором будет принесен протест, подлежащий обязательному рассмотрению. Кроме того, анализ норм КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что прокурор вправе приносить протест на судебные акты, которыми не разрешается дело по существу, например, определение о возвращении дела об административном правонарушении [10].

Таким образом, прокурор может приносить протест на постановление о привлечение к административной ответственности и назначении административного наказания; постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении; промежуточные решения органов и должностных лиц (например, определение о приостановлении производства по делу об административном правонарушении).

## **2. Современная практика деятельности органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: проблемы и пути решения**

Сложившаяся правоприменительная практика содержит определенные недостатки.

Прокуратура РФ, действующая на основе соответствующего федерального закона, обладает рядом полномочий в рамках обеспечения верховенства режима законности. Данные полномочия представляют собой меры прокурорского реагирования, выраженные в определенных актах, подписываемых прокурором или его заместителем.

Так, в рамках надзора за исполнением федерального законодательства, прокурор вправе вносить представление об устранении нарушений закона, объявлять предостережение о недопустимости нарушения требований закона, приносить протест на противоречащий закону нормативный или ненормативный правовой акт и выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Так, в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении по любому составу, предусмотренному в КоАП РФ.

При этом необходимо помнить о таком важном принципе организации и деятельности прокуратуры России как недопустимость подмены прокуратурой других государственных органов в своей деятельности. Особенностью данной меры (т.е. постановления о возбуждении дела об административном правонарушении) является то, что прокурор не привлекает к административной ответственности, а передает материалы в уполномоченный государственный орган для решения вопроса о привлечении к ответственности. Также КоАП РФ предусматривает самостоятельный состав административного правонарушения за неисполнение законных требований прокурора (ст. 17.7), т.е. за неисполнение любой из мер прокурорского реагирования.

По аналогии с остальными составами, по ст. 17.7 КоАП РФ прокурор также не привлекает к административной ответственности и не назначает вид и меру административного наказания – этот вопрос решается соответствующим государственным органом. Целесообразность данного явления видится спорной в настоящее время.

Одним из вариантов разрешения данной проблемы является предоставление прокурору полномочий по отстранению от должности руководителей организаций, не исполняющих в установленные сроки внесенные им акты прокурорского реагирования.

Думается, данное полномочие нарушит принципы организации и деятельности органов прокуратуры России, так как для реализации данного полномочия необходимо, чтобы прокурор самостоятельно привлекал к административной ответственности и одной из мер наказания избирал дисквалификацию должностного лица.

При этом в настоящее время, с одной стороны, санкцией ст. 17.7 КоАП РФ уже предусмотрена дисквалификация, только выбирает меру наказания не прокурор, а уполномоченный государственный орган.

С другой стороны, если наделить прокурора полномочием отстранять должностных лиц за неисполнение актов прокурорского реагирования без привлечения к административной ответственности, т.е. не внося изменения в процедуру привлечения по ст. 17.7 КоАП РФ, то это создаст ситуацию, когда прокурор фактически назначает наказание должностному лицу, а потом это же должностное лицо за то же правонарушение будет привлечено к административной ответственности уполномоченным государственным органом. Данная ситуация породит нарушение принципа, закрепленного в ст. 4.1 КоАП РФ: «никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение». Соответственно, такой вариант также нецелесообразен.

Повысить эффективность мер прокурорского реагирования и их фактическое исполнение возможно путем усиления ответственности за неисполнение требований прокурора, т.е. должностные лица будут исполнять требования прокурора под страхом административной ответственности, которую в настоящее время не особо воспринимают как угрозу.

Так, обоснованным будет увеличение санкции ст. 17.7 КоАП РФ в десятикратном размере, т.е. для граждан в новых пределах от 10 тыс. до 15 тыс. руб., для должностных лиц в новой редакции от 20 тыс. до 30 тыс. либо дисквалификация вместо от шести месяцев до одного года – от одного года до двух лет и для юридических лиц увеличить размер санкции вдвое, т.е. от 100 тыс. до 200 тыс. руб. либо приостановление деятельности до 180 суток.

Увеличение пределов возможного наказания заставит субъектов ответственности внимательнее относиться к актам прокурорского реагирования и фактически повысит их исполняемость.

Следует обратить внимание, что в данную статью последний раз вносили поправки в декабре 2014 г.

### **Заключение**

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что возникающие проблемы в правоприменительной практике возможно решить путем соответствующего законодательного регулирования, которое позволит избежать именно системных ошибок.

При этом наделение прокурора новым полномочием по отстранению должностных лиц за неисполнение актов прокурорского реагирования нарушит



большое число принципов действующего законодательства и в целом будет нецелесообразно.

Гораздо эффективнее повысить пределы административной ответственности, чтобы под угрозой санкции ст. 17.7 КоАП РФ адресаты мер прокурорского реагирования исполняли законные требования прокурора и представляли отчет об исполнении в прокуратуру в установленный срок.

### Пристатейный библиографический список

1. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 09.06.2023).
2. Приказ Генерального прокурора РФ от 4 февраля 2022 г. № 64 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» по форме АДМ и Инструкции по его формированию» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / рук. авт. кол. А. Ю. Винокуров. М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017.
4. Анкудинова Я. С. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : некоторые аспекты формирования научной мысли // Марийский юридический вестник. 2022. № 1 (37).
5. Субанова Н. В. Некоторые вопросы участия военного прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Военное право. 2015. № 3 (35).
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2004 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 7.
8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
9. Приказ Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5.
10. Указание Генерального прокурора РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. Тула : Автограф, 2004.

### References

1. Statistical Data on the Main Indicators of the Activity of the Prosecutor's Office of the Russian Federation for January–December 2022. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980>



gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980 (date of the application: 09.06.2023).

2. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 4 February 2022 No. 64 "On the Approval and Introduction of the Statistical Report 'Implementation of the Prosecutor's Powers in the Proceedings on Cases of Administrative Offenses' in the Form of an ADM and Instructions for its Formation" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

3. Vinokurov A. Iu. (ed.). Theoretical Foundations and Applied Problems of Participation of the Prosecutor in the Proceedings on Cases of Administrative Offenses. Moscow: Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2017. (In Russ.)

4. Ankudinova I. S. Participation of the Prosecutor in the Proceedings on Administrative Offenses: Some Aspects of the Formation of Scientific Thought. *Mari Legal Bulletin*, 2022, no. 1 (37). (In Russ.)

5. Subanova N. V. Some Issues of Participation of a Military Prosecutor in Proceedings on Cases of Administrative Offenses. *Military Law*, 2015, no. 3(35). (In Russ.)

6. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30 December 2001 No. 195-FZ (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

7. Review of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation of 9 February 2005 "Review of Legislation and Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the Fourth Quarter of 2004". *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*, 2005, no. 7. (In Russ.)

8. Federal Law of 17 January 1992 No. 2202-I "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". *Bulletin of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation*, 1992, no. 8, art. 366. (In Russ.)

9. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 19 February 2015 No. 78 "On the Organization of Work on the Implementation of the Prosecutor's Powers in the Proceedings on Cases of Administrative Offenses". *Legality*, 2015, no. 5. (In Russ.)

10. Instruction of the Prosecutor General of the Russian Federation of 6 July 1999 No. 39/7 "On the Application of a Warning about the Inadmissibility of Violating the Law". In Collection of the Main Organizational and Administrative Documents of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. Vol. 1. Tula: Avtograph, 2004. (In Russ.)

11. Review of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation of 10 August 2005 "Review of Legislation and Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the Second Quarter of 2005". *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*, 2005, no. 12. (In Russ.)

#### **Сведения об авторе:**

П. Д. Жукова – кандидат юридических наук, доцент.

#### **Information about the author:**

P. D. Zhukova – PhD in Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 09.06.2023; одобрена после рецензирования 17.07.2023; принята к публикации 16.11.2023.

The article was submitted to the editorial office 09.06.2023; approved after reviewing 17.07.2023; accepted for publication 16.11.2023.