

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Д. В. Осинцев*

Прокурор как субъект административного правонарушения

Аннотация. Рассматривается достаточно неожиданный и практически не дискутируемый в литературе вопрос о прокуроре как об особом субъекте административного правонарушения. Действующее законодательство позволяет рассматривать названное лицо не только как субъекта административной юрисдикции, особого участника производства по делам об административных правонарушениях, но и как субъекта, который может понести административную ответственность. К сожалению, специальный механизм привлечения прокурора к административной ответственности детально не прописан, поэтому предложены варианты квалификации возможных правонарушений с его участием, особенности назначения отдельных видов наказаний и трансформация как видов ответственности самих прокуроров, так и органов прокуратуры как юридических лиц.

Ключевые слова: административная ответственность, прокурор, квалификация административных правонарушений, административные наказания, особые субъекты административной ответственности.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.034-039

Об особом правовом статусе прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в основном говорят в плане наличия у него властных полномочий по участию в названной разновид-

ности юрисдикционных процедур: об особом предмете его деятельности¹, об ответственности за невыполнение его законных требований², о возбуждении им отдельных категорий дел об административных правонарушениях³ или в от-

¹ Безрукавая Н. И. Предмет деятельности прокурора по участию в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 18—25. DOI: 10.7256/2454-0595.2018.4.26600.

² Субанова Н. В., Боброва О. В. Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора // Законность. 2018. № 7. С. 7—13.

³ Сивидова-Абкарян Т. Ф. Реализация прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.61 КоАП // Законность. 2018. № 5. С. 22—26 ; Победоносцева Е. Н. К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных

© Осинцев Д. В., 2019

* Осинцев Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и практики управления Уральского государственного юридического университета dimios@mail.ru

620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

ношении определенных лиц⁴ и в прочих случаях, где прокурор выступает блюстителем и гарантом законности, то есть представителем власти, хотя имеется и обратная сторона медали, где прокурор может оказаться сам подвластным субъектом в рамках административной юрисдикции, о чем свидетельствуют положения ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ: «Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Очевидно, что законодатель не изменяет формулировки разнообразных правовых статусов властного участника и субъекта административного правонарушения, используя в обоих случаях одинаковую формулировку «прокурор», что, видимо, требует уточнения, где данное лицо выступает в особой процессуальной позиции, а где становится подвластным субъектом административной юрисдикции.

Хотя ч. 1 ст. 42 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵ (далее — ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») говорит, что проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры, но резуль-

таты проверки — не веская причина для почетного ухода на пенсию за выслугу лет, а обычный повод для возбуждения дела об административном правонарушении.

Проверка проводится с целью обеспечения гарантий независимости и самостоятельности прокурорского работника, защиты его от неправомерного воздействия или преследования за решения (действия), принимаемые (совершаемые) в рамках служебной деятельности, и не может рассматриваться в качестве условия для уклонения прокурорского работника от ответственности⁶.

Наличие особого правового статуса не изменяет подведомственности дел⁷. Что касается особых условий применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении прокуроров, то они состоят в следующем: не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц и задержания при совершении преступления (п. 2 ст. 42 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). *Следовательно, в данном Законе нет запрета на применение в отношении прокуроров таких мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как, например, административное задержание, отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освиде-*

правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора) // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 49—51.

⁴ Тухватуллин Т. А. Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 49—53; Жолнерович А. В. Методика прокурорских проверок юридических лиц, осуществляющих организацию и проведение азартных игр под видом лотерей // Законность. 2014. № 10. С. 43—46.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶ Приказ Генпрокуратуры России от 18.04.2008 № 70 (ред. от 28.04.2016) «О проведении проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации». Пункт 14 // Законность. 2008. № 6; постановление Верховного Суда РФ от 15.09.2017 № 3-АД17-3 // URL: http://www.vsr.ru/stor_pdf.php?id=1544884 (дата обращения: 11.09.2018); постановление Верховного суда Республики Татарстан от 07.10.2015 № 4а-1392/2015 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/IlbAgTnZQldX> (дата обращения: 11.09.2018).

⁷ Решение Верховного суда Республики Карелия от 06.06.2014 № 21-227/2014 // URL: https://sudrf.ru/index.php?id=300&act=go_search&searchtype=fs&court_name=%EA%E0%F0%E5%EB%E8%FF&court_subj=0&court_type=0&court_okrug=0&vcourt_okrug=0#sp (дата обращения: 11.09.2018).

тельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения⁸. Квалификация содеянного не влияет на особый порядок ведения производства по делу об административном правонарушении — прокурорская проверка является его первичной стадией⁹.

Имеется процессуальное исключение из названного порядка действий прокурорских работников. *Ш. И. представил в суд копию служебного удостоверения, согласно которому в момент совершения административного правонарушения он являлся помощником прокурора республики. Между тем постановление было составлено в соответствии с процедурой, установленной ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ. В этом случае постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Применение процедуры, предусмотренной ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, исключает возможность применения положений ч. 1 ст. 42 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку установление факта выполнения привлекаемым к ответственности лицом определенных государственных функций при данном порядке привлечения к административной ответственности невозможно, что исключает и возможность проверки сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором органами прокуратуры.*

Интересный факт: поскольку ответчик Ц. скрыл от инспектора ГИБДД, что он является сотрудником прокуратуры, постановле-

ние о наложении на него административного наказания на основании ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ и ст. 42 ФЗ «О прокуратуре» было отменено¹⁰. То есть достаточно ввести в заблуждение представителей административной власти, чтобы «дотянуть» до истечения срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5. КоАП РФ) и, воспользовавшись статусными особенностями, избежать административной ответственности, сохранив должностное положение, которым потом можно воспользоваться для чрезмерного влияния, преследования и репрессий в отношении тех же самых представителей административных органов, что имеет место и подтверждено материалами судебной практики¹¹.

Теперь вопрос **о видах административных наказаний, применяемых к работникам прокуратуры**: подвергаются ли они дисквалификации, общественным работам, административному аресту? Инцидентов таких не было, хотя запреты также не установлены, но в морально-психологическом аспекте назначение такого рода административных наказаний будет унижительным для прокурорских работников — для граждан не унижительно, а для чиновников — да, унижительно для их статуса?! Поскольку прерогатива в данном случае судебная, то инциденты не исключены, конечно, после проведенных проверок и законного ведения дела об административном правонарушении в целом.

Далее — об **особенностях квалификации отдельных видов административных правонарушений, где прокурор выступает субъектом** противоправного действия (бездействия).

⁸ Решение Верховного суда Республики Дагестан от 15.06.2016 № 21-102/2016 // URL: <https://sudrf.ru/index.php?id=300&searchtype=sp> (дата обращения: 11.09.2018).

⁹ Несоблюдение установленного законом порядка осуществления производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.15.7 КоАП РФ, свидетельствует о наличии оснований для освобождения лица, в отношении которого ведется производство по делу от административной ответственности, в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление (см. решение Верховного суда Республики Хакасия от 15.09.2017 по делу № 7р-205/2017 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/aQ4TrUjdL7Zg/> (дата обращения: 11.09.2018)).

¹⁰ Апелляционное определение Тульского областного суда от 10.06.2014 по делу № 33-1524 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/URmxjz6mPxQ/> (дата обращения: 11.09.2018) ; постановление Московского городского суда от 13.02.2012 № 4а-2851/11 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Московского областного суда от 26.04.2013 по делу № 4а-365/13 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/keFVG8QAF2JN/> (дата обращения: 11.09.2018).

Как ни странно это будет звучать, но никаких изъятий нет, если будут совершены общедолжностные проступки, квалифицируемые, например, по ст. 5.3, 5.7, 5.11, 5.26, 5.27, 5.27.1, 5.45, 5.62, 6.4, 7.13, 7.14.1, 7.24, 7.35, 12.4, 12.5, 13.11, 13.12, 15.14, 15.15.6, 15.15.12, 15.15.16, 15.34, 17.1-17.2.2, 19.2, 19.3, 19.5.1, 19.6, 19.7.3, 19.7.5, 19.7.12, 19.11, 19.35, 20.4, 20.6, 20.7, 20.17, 20.19, 20.26, 20.27 КоАП РФ и ряд других. В таких случаях особенности привлечения к административной ответственности заключаются в том, что наказанию могут быть подвергнуты не только сами прокуроры и прокурорские работники как должностные лица; органы прокуратуры, выступающие в качестве учреждений — юридических лиц, также не избегают юрисдикционных процедур, вплоть до назначения солидных штрафов, конфискации, административного приостановления деятельности, сопровождаемых достаточно обременительными мерами обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ).

При этом специальным субъектом прокурор выступает при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.29, 5.59, 7.29, 7.29.3, 7.30, 7.32, 7.32.4, 7.32.5, 13.14, 13.27, 13.28, 17.3, 17.4, 17.8, 17.12, 17.13, 19.6.1 КоАП РФ. Говорить в таких случаях о замене административной ответственности на дисциплинарную (в рамках теоретической модели этих двух видов государственного принуждения) вряд ли обоснованно, так как прокурор в данном случае действовал (бездействовал) не только как субъект организационного (корпоративного) поведения, но и как лицо, выполняющее публичные профессиональные функции, взаимодействующий с гражданами, организациями, властными структурами, иными лицами, следовательно, он не должен быть освобожден от судебской юрисдикции за совершение административного правонарушения.

Крайне интересным является случай квалификации бездействия прокурора по ст. 17.7 КоАП РФ, так как обычно наличие этой статьи — защитный инструмент, обеспечивающий деятельность самих прокуроров в связи с невыполнением их законных требований, но может быть и иное, когда прокурор не выполняет требования следователя, дознавателя, должностного лица, ведущего производство по делу об адми-

нистративном правонарушении. Здесь, видимо, присутствуют два условия:

- 1) правонарушение не связано с процессуальной деятельностью прокурора, так как в этом случае роли между ним и иными должностными лицами распределяются в ином порядке, где он — главенствующий субъект;
- 2) от позитивных действий прокурора зависит ведение иных юрисдикционных производств, то есть он, по сути дела, в большинстве случаев обеспечивает формирование доказательственной базы или иным образом содействует достижению задач, изложенных в ст. 24.1 КоАП РФ, что вообще характерно для прокурора как блюстителя законности.

По статьям 19.4, 19.4.1, 19.4.2, 19.5, 19.7, 19.7.2, 19.7.6, 19.7.8, 19.7.10 КоАП РФ прокурор не подлежит административной ответственности, но может быть привлечен к ответственности дисциплинарной, так как в рамках контрольно-надзорных отношений субъекты, обладающие правом требования, проводящие мероприятия по контролю, и прокурор находятся в межведомственных линейных отношениях, где опять же главенствующая, координирующая, руководящая и направляющая роль в определении стратегии, методики и тактики проверок принадлежит прокурору, соответственно, за ошибки, просчеты и нарушения он может быть подвергнут мерам дисциплинарного воздействия в рамках прямой организационной подчиненности.

При этом следует иметь в виду, что органы прокуратуры за совершение этих же административных правонарушений могут не избежать назначения административного наказания как юридическое лицо, правда, это положение будет касаться не всех органов прокуратуры без исключения, но именно тех, которые обладают статусом юридического лица, хотя, полагаем, сохранение такого положения дел подменяет принцип субъективного вменения правилом персональной ответственности и может повлечь, а зачастую влечет снижение эффективности назначаемых административных наказаний.

Полагаем, что приведенные особенности законодательного регулирования административно-процессуального статуса прокурора (а равно и иных особых субъектов административной ответственности), разнообразные примеры

порой не бесспорной правоприменительной практики дают достаточные основания для того, чтобы в действующие положения КоАП РФ был введен самостоятельный раздел, детально регулирующий особенности материально-правовых и процессуальных аспектов привлечения лиц, пользующихся иммунитетами, специфически-

ми мерами государственной защиты и прочими привилегиями, к административной ответственности, выбор надлежащих мер воздействия (административных санкций), а также основания и условия освобождения или замены мер административной репрессии на иные средства государственного принуждения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Безрукавая Н. И. Предмет деятельности прокурора по участию в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. — 2018. — № 4. — С. 18—25. — DOI: 10.7256/2454-0595.2018.4.26600.
2. Жолнерович А. В. Методика прокурорских проверок юридических лиц, осуществляющих организацию и проведение азартных игр под видом лотерей // Законность. — 2014. — № 10. — С. 43—46.
3. Победоносцева Е. Н. К вопросу об административной ответственности за совершение нескольких административных правонарушений в Российской Федерации (из практики прокурорского надзора) // Административное право и процесс. — 2016. — № 10. — С. 49—51.
4. Сивидова-Абкарян Т. Ф. Реализация прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.61 КоАП // Законность. — 2018. — № 5. — С. 22—26.
5. Субанова Н. В., Боброва О. В. Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора // Законность. — 2018. — № 7. — С. 7—13.
6. Тухватуллин Т. А. Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере // Административное право и процесс. — 2015. — № 8. — С. 49—53.

Материал поступил в редакцию 5 ноября 2018 г.

A PROSECUTOR AS A SUBJECT OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE

OSINTSEV Dmitriy Vladimirovich, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Administration of the Ural State Law University
dimios@mail.ru
620137, Russia, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, 21

Abstract. *The paper considers a rather unexpected problem that is practically not discussed in the literature, i.e. the problem of considering a Prosecutor as a specific subject of an administrative offense. The current legislation provides for considering the named person not only as a subject of administrative jurisdiction, a special participant in the administrative proceedings, but also as a subject that may be held administratively responsible. Unfortunately, a special mechanism for bringing the Prosecutor to administrative responsibility is not spelled out in detail. Thus, the author proposes the options for qualifying possible offenses with his or her participation, the features of imposing certain types of penalties and transformation of both types of responsibility of prosecutors and public prosecution offices as legal entities.*

Keywords: *administrative responsibility, Prosecutor, qualification of administrative offenses, administrative penalties, special subjects of administrative responsibility.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bezrukavaya N. I. Predmet deyatel'nosti prokurora po uchastiyu v rassmotrenii sudami del ob administrativnyh pravonarusheniyah // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 4. — S. 18—25. — DOI: 10.7256/2454-0595.2018.4.26600.
2. Zholnerovich A. V. Metodika prokurorskih proverok yuridicheskikh lic, osushchestvlyayushchih organizatsiyu i provedenie azartnyh igr pod vidom loterej // Zakonnost'. — 2014. — № 10. — S. 43—46.
3. Pobedonosceva E. N. K voprosu ob administrativnoj otvetstvennosti za sovershenie neskol'kih administrativnyh pravonarushenij v Rossijskoj Federacii (iz praktiki prokurorskogo nadzora) // Administrativnoe pravo i process. — 2016. — № 10. — S. 49—51.
4. Sividova-Abkaryan T. F. Realizatsiya prokurorom polnomochij po возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.61 КоАП // Zakonnost'. — 2018. — № 5. — S. 22—26.
5. Subanova N. V., Bobrova O. V. Voprosy sudebnoj praktiki privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti za nevypolnenie zakonnyh trebovanij prokurora // Zakonnost'. — 2018. — № 7. — S. 7—13.
6. Tuhvatullin T. A. Polnomochiya prokurora po administrativnomu presledovaniyu za pravonarusheniya v ekonomicheskoy sfere // Administrativnoe pravo i process. — 2015. — № 8. — S. 49—53.