УДК 343

DOI: 10.33184/pravgos-2020.1.9

**К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ И ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

ПАПЫШЕВА Елена Сергеевна

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового и экологического права, Институт права ФГБОУ ВО «Бакинский государственный университет», г. Уфа, Россия. E-mail: papyshev-01@yandex.ru

В данной статье рассматриваются вопросы некоторых полномочий прокурора, его правового статуса в уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях, соотношение функций уголовного преследования и прокурорского надзора. Автор отмечает, что в стадии возбуждения уголовного дела полномочия прокурора по уголовному преследованию реализуются через осуществление надзорной деятельности, в ходе которой по выявленным фактам нарушений уголовного закона он вправе вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования. В статье проанализированы полномочия прокурора при возбуждении дела об административном правонарушении, правовая природа постановления прокурора, которое, по мнению автора, не является и не может быть доказательством по делу (источником доказательств), в отличие от позиции судов и сложившейся судебной практики. Оба процесса (уголовный и административное производство) 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.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, возбуждение дела, административное производство, прокурор, функции, прокурорский надзор, уголовное преследование, сторона обвинения, доказательства.

Дебаты ученых-процессуалистов и практикующих юристов по поводу правового статуса прокурора в Российской Федерации не утихают, не смотря на лишение прокуратуры функции расследования, полномочий на возбуждение уголовного дела.

Вопросы определения места и роли прокуратуры в правовой системе Российской Федерации, ее функций представляются дискуссионными, и в первую очередь, расположением статьи о прокуратуре в главе 7 Конституции Российской Федерации¹ под названием «Судебная власть», к которой «око госу-

¹ Конституция Российской Федерации // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

дарево» не относится. Существуют различные версии помещения нормы о прокуратуре в вышеназванную главу, но этот вопрос не является предметом настоящей статьи.

Безусловно, прокурор обладает особым правовым статусом. Вопросы же о характере, объеме функций прокурора в уголовном процессе, соотношении функций уголовного преследования и прокурорского надзора являются наиболее дискуссионными.

В Уголовного – процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК) 2001 г. предусмотрено осуществление прокурором в ходе уголовного судопроизводства обеих функций, несмотря на мнение авторов Концепции судебной реформы в Российской Федерации 1991 г. о том, что доминирующей функцией прокуратуры является уголовное преследование.²

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 функция уголовного преследования предусмотрена³. В законе это рассматривается как одно из направлений деятельности прокурора (ч. 2 ст. 1). До 2007 года прокурор реализовывал эту функцию посредством, в том числе, возбуждения уголовного дела. Но по действующему УПК прокурор не наделен полномочиями по возбуждению уголовного дела.

Содержание этой деятельности прокурора определено п. 55 ст. 5 УПК. Осуществление уголовного преследования является обязанностью прокурора. В стадии возбуждения уголовного дела его полномочия по уголовному преследованию реализуются через осуществление надзорной деятельности, в ходе которой по выявленным фактам, связанным с нарушением уголовного закона, он вправе выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Информация, содержащаяся в постановлении прокурора, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК, не нуждается в дополнительном процессуальном оформлении, в отличие, например, от информации, полученной из иных источников. В силу п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК постановление прокурора является самостоятельным поводом для возбуждения уголовного.

Что касается вопросов уголовного преследования, о котором есть указание в ст. 1 Закона как на функцию прокурора, вопросы реализации этой функции, перечень и объем процессуальных полномочий и решений, принимаемых прокурором при реализации названной функции, регламентированы уголовно-процессуальным законом.

² Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 "О Концепции судебной реформы в РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44., ст. 1435.

³ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.

Процессуальное решение – это решение, принимаемое, в том числе, прокурором (п. 33 ст. 5 УПК) в порядке, установленном УПК. Любое процессуальное решение обязательно должно содержать вывод по какому-либо материально-правовому и (или) процессуально-правовому вопросу; выноситься уполномоченным должностным лицом в определенной форме, соответствующей требованиям процессуального закона; иметь властно-распорядительный характер и порождать изменения правоотношений.

Постановление о направлении материалов проверки в следственные органы обладает указанными признаками. Следует отметить, что процессуальные решения, и постановление прокурора в их числе, не являются доказательствами. Они не обладают признаками таковых, предусмотренными ст. 74, 84 УПК РФ; в уголовном процессе они выполняют иную функцию.

Статья 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает осуществление прокурором возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) путем вынесения соответствующего постановления.

Постановление прокурора – один из актов прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона, содержащий властно-распорядительное решение, которое может быть им принято в ходе осуществления надзора. К таким актам возможно отнести постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Вопрос соотношения производства по делам об административных правонарушениях и уголовного судопроизводства и полномочиях прокурора в каждом из них представляется достаточно интересным. Административно-деликтное законодательство исторически выделилось из уголовного. Отечественным законодателем первая кодификация материально-правовых и процессуальных норм административного права была произведена в 1984 г. В настоящее время действует второй по счету КоАП. Однако тенденции последних десятилетий, международная практика, позиция ЕСПЧ ведут к их сближению. Принципы уголовного процесса нашли отражение в административном производстве, появились институты защиты, возбуждения дела об административном правонарушении, административного расследования; административное правонарушение по составу схоже с преступлением и нередко при декриминализации преступного деяния оно переходит в разряд административного правонарушения (как, например, «побои»), либо их разделяют лишь квалифицирующие признаки (степень тяжести телесного повреждения, период невыплаты заработной платы и т.д.) [1; 2].

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с начала совершения одного из процессуальных действий, предусмотренных ч. 4 ст. 28.1 КоАП (составления протокола об административном правонарушении,

протокола осмотра места совершения административного правонарушения; протокола о применении мер обеспечения производства по делу либо вынесения прокурором соответствующего постановления и др.). Нормами КоАП не предусмотрено совершение каких-либо действий до возбуждения дела об административном правонарушении, то есть стадии возбуждения, в отличие от уголовного процесса, отсутствует. В КоАП четко определен перечень участников процесса и их статус. Так, потерпевшему и лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, права и гарантии предоставляются с момента возбуждения дела в отличие от доследственной проверки в рамках УПК. Автор констатирует, что непомерное разрастание на законодательном уровне стадии возбуждения уголовного дела, безусловно, в пользу органов предварительного расследования – правоприменителей, привело к некоему институциональному хаосу: появились новые участники уголовного судопроизводства («лица, участвующие в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении» (ст. 144 УПК), статус которых и, соответственно, объем прав и гарантий Кодексом так и не определены; собирание доказательств стало возможным внепроцессуальными средствами и т.д.

Однако вектор развития современного уголовного и административного процессов, анализ правоприменительной практики, свидетельствуют о возможном их слиянии в будущем, что, по мнению автора, вполне допустимо.

В административном производстве все более логично, постановление прокурора есть процессуальное решение о возбуждении дела об административном правонарушении, в отличие от уголовного процесса, в котором прокурор, осуществляющий уголовное преследование, лишен таких полномочий. В силу ч. 2 ст. 28.4 КоАП постановление должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП. Казалось бы, позиция законодателя о соответствии постановления прокурора по своей структуре протоколу об административном правонарушении, вполне оправданна, оба процессуальных документа являются решением о возбуждении дела. Однако при реализации названных норм суды пошли по тому пути, что к процедуре составления постановления о возбуждении применяются нормы о порядке получения доказательств, более того постановление прокурора отнесено к таковому.

Так, по результатам прокурорской проверки было вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, с которым руководитель в силу объективных причин был ознакомлен после его вынесения (составления и подписания прокурором). Арбитражный суд первой инстанции не расценил эти процессуальные действия как нарушение закона. Однако суд апелляционной инстанции отменил решение нижестоящего суда в связи с нарушением прокурором процедуры, установленной КоАП, признанием постановления административного органа (имея в виду прокурора, вынесшего постановление о возбуждении дела об административном правонарушении) о привлечении к административной ответственности незаконным и подлежащим отмене.

Суд обосновал выводы нормами ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ о том, что протокол об административном правонарушении составляется, а дело рассматривается в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности.

Однако постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, выносимое прокурором, не является протоколом об административном правонарушении. Согласно ст. 28.4 КоАП РФ, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ. Требования к сведениям, которые должны быть указаны в протоколе, содержатся в ч. 2 ст. 28.2. Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица соответствовало по содержанию этим требованиям. Процедура же составления протокола установлена ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ. Закон не содержит требования о составлении постановления прокурора в том же процессуальном порядке, что и протокола.

Это обусловлено тем, что постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и протокол об административном правонарушении имеют различную правовую природу, соответственно, к этим процессуальным актам предъявляются различные требования. Протокол – это документ с записью происходящего процессуального действия, которым удостоверяется какой-либо юридически значимый факт (совершения правонарушения), устанавливаемый при участии свидетелей (понятых). Постановление – это решение, вынесенное уполномоченным органом (прокурором). Оно содержит выводы, сделанные по результатам прокурорской проверки, проводимой в рамках Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Процессуальное решение (постановление), в отличие от протокола, не является источником доказательств, в соответствии с ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ, которая содержит исчерпывающий перечень источников доказательств. В силу ст. 26.3 КоАП РФ, в протоколе об административном правонарушении отражаются объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей, которые также являются источником доказательств. Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении не содержит объяснений этих лиц, а только указание на полученные в ходе прокурорской проверки доказательства.

Постановление – это решение, вынесенное уполномоченным органом (прокурором). Оно содержит выводы, сделанные по результатам прокурорской проверки, проводимой в рамках Закона «О прокуратуре Российской Федерации». В постановлении прокурора, в отличие от протокола, указываются: 1) фактические и иные обстоятельства дела, установленные в ходе прокурорской проверки, проведенной в пределах полномочий, установленных специальным законом, регламентирующим деятельность прокурора; 2) доказательства, на которых основаны выводы прокурора об обстоятельствах дела и доводы в пользу принятого решения о возбуждении дела об административном правонарушении;

3) законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался прокурор при вынесении постановления.

Выводы суда о том, что постановление прокурора является недопустимым доказательством наличия в действия юридического лица состава вменяемого административного правонарушения, по мнению автора – сомнительны, в силу того, что постановление не является доказательством по вышеприведенным основаниям. Более того, порядок оспаривания протокола и постановления различен. Постановление является решением органа (должностного лица) и может быть обжаловано в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (учитывая подсудность дела Арбитражному суду). Протокол, напротив, не может быть обжалован как решение (действие) должностного лица или органа. В силу его правовой природы он может быть признан недопустимым доказательством. В постановлении судом также был сделан вывод о том, что у законного представителя юридического лица отсутствовала возможность воспользоваться правами, предусмотренными ст. 28.2 КоАП РФ.

Статья 28.2 КоАП РФ предусматривает права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Возбуждение дела об административном правонарушении является решением, принятым по результатам прокурорской проверки, проводимой в пределах полномочий, установленных Законом «О прокуратуре Российской Федерации». Соответственно, ведение производства по делу возможно только после его возбуждения. В приводимом примере после возбуждения дела об административном правонарушении законному представителю юридического лица были разъяснены его права, предусмотренные ст. 25.1 КоАП РФ, которые он мог реализовать в ходе производства по делу. Копии всех материалов дела были своевременно направлены законному представителю юридического лица. Ограничений в реализации прав лица, в отношении которого было начато производство по делу об административном правонарушении, допущено не было. Лицом, привлекаемым к ответственности, дополнительные доказательства, объяснения не представлялись, ходатайства не заявлялись; и в их представлении законный представитель юридического лица не был ограничен. В судебном заседании как в суде первой, так и апелляционной инстанций, представители юридического лица не заявляли о нарушении прав. Обстоятельства совершения правонарушения ими не оспаривались.

Судом апелляционной инстанции вывод о нарушении процедуры привлечения к административной ответственности мотивирован тем, что в нарушение ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассмотрено в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Однако прокурор не уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях, не являясь административным органом. В полномочиях прокурора – возбуждение дела об административном правонарушении. Только после принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении возможно его рассмотрение в порядке, установленном ч. 2, 3 ст. 25.1, главой 29 КоАП РФ. В главе 22-23 КоАП РФ указан исчерпы-

вающий перечень органов, обладающих полномочиями рассматривать дело об административном правонарушении. Прокурор к таковым не относится.

Прокурор имеет особый правовой статус среди участников производства по делам об административных правонарушениях. Это вытекает из его надзорных полномочий, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Суд апелляционной инстанции не указал, какие негативные последствия повлекло ознакомление законного представителя юридического лица с постановлением прокурора по его вынесению, с разъяснением всех предусмотренных законом прав, и в чем заключается невозможность их устранения, а также невозможность всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.⁴ Законному представителю юридического лица прокурором были обеспечены гарантии, предусмотренные ст. 28.2 КоАП. Данное обстоятельство лицом, привлекаемым к административной ответственности, не оспаривалось. Судом кассационной инстанции решение нижестоящего суда оставлено в силе⁵, и, к сожалению, реалии определения статуса прокурора в административном производстве таковы, что вынесенное им постановление признается источником доказательств, хотя таким по своей юридической природе не является. Выход из подобной ситуации представляется возможным изменением подхода судов к оценке процессуального положения прокурора как отличного от иных государственных и муниципальных органов, вернув постановлению статус процессуального решения, а не доказательства (его источника). В противном случае прокурора необходимо законодательно уравнивать в полномочиях с другими органами административной юрисдикции, наделить полномочиями по составлению протокола об административном правонарушении вместо постановления о возбуждении дела. Но такой подход повлечет необходимость внесения соответствующих изменений в Закон «О прокуратуре Российской Федерации», что не согласуется с функциями прокурора и осуществлением им надзором.

По мнению автора, подобные коллизии связаны с попыткой наделения прокурора, пока еще обладающего особым правовым статусом, статусом органа исполнительной власти, в рамки которого его нынешние полномочия не «умещаются». Так, отнесение главой 6 УПК прокурора к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения (в рамках состязательного процесса по

⁴ В соответствии с п. 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (часть 2 статьи 206 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело. Существенный характер нарушений определяется исходя из последствий, которые данными нарушениями вызваны, и возможности устранения этих последствий при рассмотрении дела. // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

⁵ По материалам судебной практики Арбитражного суда Республики Башкортостан (дело № А07-19515).

типу англо-американского) не стыкуется с полномочиями по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Осуществление прокурорского надзора нацелено, прежде всего, на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в том числе, участников уголовного судопроизводства со стороны защиты, и эти полномочия значительно отличны от обвинительной функции. Верно отметил А.Г. Халиулин, что «в современном уголовном судопроизводстве прокурор выполняет несколько процессуальных функций, из которых функция уголовного преследования – не единственная, а скорее производная от основной функции прокуратуры – надзорной» [3, с. 88].

Примером попытки приравнять прокурора к органам государственного контроля можно привести утверждение типовой формы решения о проведении проверки и внесение иных, связанных с этим изменений в Закон «О прокуратуре Российской Федерации» Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 07.03.2017г. № 27-ФЗ.⁶ Здесь явно просматриваются аналогии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008г. №294-ФЗ.⁷

Однако все эти попытки, по мнению автора, влекут угрозу утраты такого уникального феномена в отечественной системе государственной власти как прокуратура с ее основной функцией осуществления надзора.

Библиографические ссылки

1. Головкин Л.В. Разграничение административной и уголовной ответственности по Российскому праву // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2016. № 1. С.139-145.
2. Курс уголовного процесса / под ред. д.ю.н., проф. Л.В. Головкин. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2017. С.47-52.
3. Халиулин А.Г. Уголовно-процессуальное законодательство России о деятельности прокурора // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 3. С. 85-96.

Дата поступления: 27.01.2020

⁶ Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11, ст. 1536.

⁷ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // "Собрание законодательства РФ", N 52 (ч. 1), 29.12.2008, ст. 6249

TO THE ISSUE OF SOME POWERS OF A PROSECUTOR IN CRIMINAL PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

PAPYSHEVA Elena Sergeevna

Candidate of Sciences (Law), Senior Instructor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Bashkir State University", Ufa, Russia.

E-mail: papyshev-01@yandex.ru

This article discusses some powers of a prosecutor, his legal status in criminal procedure and administrative proceedings, the relationship between the functions of criminal prosecution and prosecutorial supervision. The author notes that at the stage of initiating a criminal case, prosecutor's powers for criminal prosecution are exercised through supervisory activities, during which, on the facts of perpetration, he is entitled to make a reasoned decision to send the relevant materials to preliminary investigation bodies. The article analyzes prosecutor's powers in initiating an administrative case, the legal nature of the prosecutor's decision, which, according to the author, is not and cannot be evidence in the case (source of evidence), in contrast to the position of the courts and the prevailing judicial practice. Both processes (criminal and administrative proceedings) are based on identical principles and have similar institutions. Including for this reason, the problems of determining the status and powers of the prosecutor in exercising supervision have common roots.

Key words: criminal proceedings, initiation of proceedings, administrative proceedings, prosecutor, functions, prosecutorial supervision, criminal prosecution, prosecution, evidence.

References

1. Golovko L.V. Razgranicheniye administrativnoy i ugovnoy otvetstvennosti po Ros-siyskomu pravu (Separation of administrative and criminal liability under Russian law). *LEX RUSSICA*, 2016, No. 1, pp.139-145.
2. Kurs ugovnogo protsessa (The course of criminal procedure), pod red. d.yu.n., prof. L.V. Golovko, 2-ye izd., ispr. Moscow, Statut, 2017, pp.47-52.
3. Khaliulin A.G. Ugolovno-protsessual'noye zakonodatel'stvo Rossii o deyatel'nosti prokurora (The criminal procedural legislation of Russia on prosecutor's activities). *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii*, 2017, No. 3, pp. 85-96.

Received: 27.01.2020