

УДК 342.9

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПО ВОЗБУЖДЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

© 2019

**Е. С. Круглова**

Прокуратура Нижегородской области

Анализируются отдельные проблемные аспекты в сфере реализации прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования. Акцентируется внимание на различие в интерпретации полномочий прокурора на стадии возбуждения. Дела об административных правонарушениях, закрепленные в части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, упорядочены в зависимости от объекта посягательства и субъекта административного правонарушения. Обобщается практический опыт проведения прокурором административного расследования, отмечается неоднозначность правоприменительной практики в обозначенной сфере. Обосновывается необходимость внесения изменений в действующее законодательство.

*Ключевые слова:* прокурор, полномочия, производство по делам об административных правонарушениях, возбуждение дел об административных правонарушениях, административное расследование.

На современном этапе развития в Российской Федерации осуществляется непрерывное обновление административного законодательства, не является исключением и законодательство об административных правонарушениях. Как в научной литературе<sup>1</sup>, так и на правительственном уровне<sup>2</sup> обсуждается концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Повышение эффективности норм административно-деликтного права требует последовательной, недвусмысленной регламентации правового статуса лиц, которые в той или иной мере соприкасаются и принимают участие в этой сфере правоотношений, в том числе прокурора.

В связи с распространенностью административных правонарушений, особенностями правовых ситуаций, разрешаемых при назначении административных наказаний, и множественностью субъектов, уполномоченных возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, осуществление постоянной и результативной работы органов прокуратуры приобретает особую значимость. Однако до настоящего времени не решен ряд актуальных вопросов, касающихся полномочий прокурора на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, в рамках инициирования и проведения административного расследования.

Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Рос-



**Е. С. Круглова**

*Ведущий специалист отдела кадров  
прокуратуры Нижегородской области,  
референт государственной гражданской службы  
Российской Федерации 3 класса*

сийской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон о прокуратуре РФ), прокуратура осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами. Пункт 1 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>4</sup> (далее – КоАП РФ) закрепляет право прокурора, в пределах своих полномочий, возбуждать производство по делу об административном правонарушении. Не вдаваясь в дискуссии, акцентируем внимание на различии в интерпретации полномочий прокурора на стадии возбуждения (полномочия возбуждать производство по делу об административном правонарушении (пункт 1 части 1 статьи 25.11 КоАП РФ)/ возбуждать производство об административном правонарушении (пункт 2 статьи 22, пункт 1 статьи 25, пункт 3 статьи 27 Закона о прокуратуре РФ) / возбуждать дело об административном правонарушении (пункт 2 статьи 1 Закона о прокуратуре РФ, пункт 3 части 4 статьи 28.1 КоАП РФ)) и необходимости разграничения этих понятий, поскольку законодательно происходит смешение.

Согласно статье 28.4 КоАП РФ, при осуществлении функции надзора прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации. В этом аспекте проявляется связь надзорной деятельности и участия в производстве по делам об административных правонарушениях как действенных средств укрепления законности.

Согласно действующему законодательству, дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором только при наличии хотя бы одного из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Согласно пункту 2.1 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»<sup>5</sup> (далее – Приказ Генерального прокурора РФ № 78), такие данные могут содержаться в материалах проверок, проведенных в рамках полномочий на основании поступившей в прокуратуру информации о нарушениях закона, или в материалах проверок, поступивших из правоохранительных органов, а

также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений.

Любая стадия производства по делу об административном правонарушении, в том числе и стадия возбуждения дела, предполагает вынесение процессуальных документов. В этой связи часть 2 статьи 28.4 КоАП РФ закрепляет, что о возбуждении дела об административном правонарушении в сроки, установленные статьей 28.5 КоАП РФ, прокурором выносится постановление, содержащее сведения, предусмотренные статьей 28.2 КоАП РФ. На необходимость исключения случаев вынесения таких постановлений, по форме и содержанию не соответствующих требованиям статьи 28.2 КоАП РФ, и принятия мер к извещению лиц, привлекаемых к административной ответственности, либо их законных представителей о месте и времени вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении обращается внимание в Приказе Генерального прокурора РФ № 78 (постановление Верховного суда РФ от 04.04.2016 № 301-АД16-1327 по делу № А11-2360/2015<sup>6</sup>).

КоАП РФ установил перечень действий, с момента совершения которых дело об административном правонарушении считается возбужденным. В том числе к ним относится вынесение прокурором соответствующего постановления. В соответствии с пунктом 2.3 Приказа Генерального прокурора РФ № 78, при выявлении административного правонарушения и невозможности вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на месте следует обеспечить составление документа (акта проверки), в котором указать сведения и данные, аналогичные предусмотренным частями 4 и 6 статьи 27.8 КоАП РФ, а в случае применения установленных способов фиксации доказательств сделать соответствующую запись.

Обязанность по вынесению определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении возложена на прокурора в случае отсутствия оснований для административного преследования по результатам рассмотрения поступивших в органы прокуратуры обращений и материалов, указывающих на наличие события административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 28.4 КоАП РФ (пункт 2.2 Приказа Генерального прокурора РФ № 78).

В рамках изучения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях необходимо

рассмотреть проблемный аспект, связанный с неопределенностью правового регулирования в сфере круга субъектов ответственности. Согласно пункту 1 статьи 25 Закона о прокуратуре РФ, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Соответственно, нормативно-правовой акт ограничивает полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, указывая только на возможность их возбуждения в отношении должностных лиц, в то же время КоАП РФ наделяет прокурора правом на возбуждение дел об административных правонарушениях в отношении всех субъектов административного права. В этой связи возникает вопрос: может ли прокурор в ходе осуществления надзорной деятельности вынести постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении гражданина, не являющегося должностным лицом?

Законодательные противоречия обуславливают неодинаковые подходы в юридической литературе к ответу на данный вопрос. Так, по мнению А.И. Гальченко, необходимо учитывать, что в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор не распространяется на граждан, поэтому при осуществлении надзора прокурор не вправе возбуждать в отношении них дела об административных правонарушениях, тем не менее прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях не только при осуществлении надзорной деятельности<sup>7</sup>. Иную позицию высказывает Н.И. Безрукавая: «Несмотря на то что в ст. 21 Закона о прокуратуре граждане не отнесены к числу поднадзорных лиц, настоящее положение дел в анализируемой сфере правоотношений видится адекватным, поскольку органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в самых различных сферах, должны реагировать на любые правонарушения, независимо от того, кем они допущены»<sup>8</sup>.

Безусловно, прокуратура должна реагировать на административные правонарушения, однако стоит учитывать совершившего его субъекта. Видится, что следует разграничивать полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях в ходе осуществления надзора и исключительные полномочия прокурора по возбуждению отдельных дел. В первом случае в отношении граждан вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении считаем законодательно не-

обоснованным, в то время как второй случай предполагает вынесение соответствующего постановления как отправной точки в процессе привлечения гражданина к административной ответственности. В ситуации когда дело об административном правонарушении, предусмотренное в части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, возбуждается по результатам проверок в рамках осуществления надзорной деятельности, субъектом, в отношении которого вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, гражданин быть не должен.

Представляется необходимым провести анализ и упорядочить перечисление дел, закрепленных законодателем в части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, возбуждение которых осуществляет прокурор. Классификацию следует провести по двум основным критериям: по объекту посягательства и по субъекту административного правонарушения.

В зависимости от объекта административного правонарушения можно обозначить следующие блоки (группы) дел об административных правонарушениях: административные правонарушения, объектом посягательства которых являются общественные отношения, обеспечивающие права граждан, общественный порядок и общественную безопасность, а также административные правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность, отношения собственности, отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в области дорожного движения, в сфере связи и информации, общественные отношения, связанные с предпринимательской деятельностью, в области финансов и страхования, в сфере порядка управления.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 29.07.2018 № 236-ФЗ<sup>9</sup> и Федеральным законом от 27.12.2018 № 521-ФЗ<sup>10</sup> внесены изменения в КоАП РФ. Так, нормативно-правовой акт был дополнен статьей 13.19.3, статья 14.28 дополнена частью 6, введена статья 20.3.1, дела об административных правонарушениях по которым возбуждаются прокурором. Следовательно, перечень дел об административных правонарушениях, отнесенных к исключительной компетенции прокурора, продолжает расширяться.

Другим критерием для проводимой классификации является субъект административного правонарушения (физические и юридические лица). В законодательстве различаются общие субъекты – любые вменяемые лица, достигшие 16 лет, специальные субъекты – должностные лица, водители,

несовершеннолетние и др., а также особые субъекты – военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о службе<sup>11</sup>. Среди дел об административных правонарушениях, возбуждаемых исключительно прокурором, присутствуют правонарушения с разным субъектным составом. В зависимости от субъекта разделим весь массив анализируемых административных правонарушений на две группы: административные правонарушения, совершаемые юридическими лицами, и административные правонарушения, совершаемые физическими лицами. Примером административных правонарушений, субъектом которых является юридическое лицо, будут статьи 6.19, 6.20 КоАП РФ. Единую группу административных правонарушений, совершаемых физическими лицами, следует дифференцировать на ряд подгрупп. К полномочиям прокурора отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях как в отношении общих субъектов, так и в отношении специальных, особых субъектов. К административной ответственности в соответствии с КоАП РФ привлекаются вменяемые лица, достигшие возраста 16 лет, в частности, по статье 5.1, по части 1 статьи 5.61. Специальные и особые субъекты несут ответственность, например, по статьям 5.21, 8.32.2, по части 6 статьи 14.28 КоАП РФ (субъект административных правонарушений – должностное лицо), по части 2 статьи 5.6 КоАП РФ (субъект – председатель, заместитель председателя, секретарь или иной член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса), по частям 2, 2.1 статьи 13.19.1 (субъект – оператор государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства).

Таким образом, законодатель, закрепляя в части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, перечень дел об административных правонарушениях, возбуждение которых осуществляет исключительно прокурор, действует несистемно, рассмотренные административные правонарушения имеют различный объект посягательства и субъектный состав. Однако позиция, существующая в научной литературе, о ликвидации права возбуждения отдельных составов прокурором<sup>12</sup> видится весьма радикальной и не вполне обоснованной. По справедливому замечанию Д.В. Гриценко, наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства об административном правонарушении иных органов (кроме прокуратуры) не всегда представляется возможным<sup>13</sup>. К числу таких случаев

можем отнести возбуждение дел об административных правонарушениях, например, по статьям 5.59 и 19.6.1, части 6 статьи 14.28 КоАП РФ.

В то же время полномочия прокурора в этой области требуют законодательного уточнения, поскольку некоторые из дел, перечисленные в части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, фактически могут возбуждаться не только прокурором, то есть исключительный характер утрачивается: согласно пункту 3 части 5 и части 7 статьи 28.3 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях по статье 5.21 КоАП РФ помимо прокурора вправе возбуждать инспектора Счетной палаты РФ, уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления; согласно пункту 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях по статьям 6.20, 13.14, 20.28, 20.29 – должностные лица органов внутренних дел (полиции). В то же время разграничения полномочий по возбуждению таких дел об административных правонарушениях КоАП РФ не устанавливает.

В связи с этим, по нашему мнению, необходимо исключение из части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, путем внесения соответствующих изменений, тех составов, по которым, наряду с прокуратурой, дела об административных правонарушениях могут быть возбуждены иными субъектами, а именно – статей 5.21, 6.20, 13.14, 20.28, 20.29 КоАП РФ. Данное положение не будет препятствовать возбуждению прокурором дел об административных правонарушениях по этим статьям в ходе осуществления надзора, как, например, на практике имеет место возбуждение дел об административных правонарушениях по статье 8.25 КоАП РФ и должностными лицами государственных учреждений, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), и прокурором.

В ситуации когда после выявления административного правонарушения, в определенных законом областях, осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а также в случаях совершения отдельных административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1, 7.27 КоАП РФ, проводится административное расследование, о чем прямо указывается в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается прокурором, согласно



части 2 статьи 28.7 КоАП, в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Законодатель, наделив прокурора полномочиями в сфере административного расследования, не регламентировал в должной мере такую процедуру, что вызывает ряд спорных вопросов: по каким делам об административных правонарушениях прокурор может проводить административное расследование, возможно ли продление прокурором срока административного расследования.

Основополагающей является первая из выше обозначенных проблем. Указывается, что прокурор может лишь инициировать проведение административного расследования с дальнейшей передачей материалов в орган административной юрисдикции<sup>14</sup>. С.Л. Басов указывает на противоречивость позиции, что прокурор может проводить административное расследование только по делам, относящимся к его исключительной компетенции<sup>15</sup>. Данная точка зрения подтверждается правовыми воззрениями Верховного суда РФ, отраженными в Постановлении от 26.09.2013 № 59–АД13–3<sup>16</sup>. Более того, Постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» содержит положение о том, что административное расследование вправе проводить должностные лица, перечисленные в части 4 статьи 28.7 КоАП РФ, а также прокурор<sup>17</sup>. Соответственно, прокурор вправе, но не обязан, самостоятельно проводить административное расследование по делам об административных правонарушениях, указанных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ.

Единства правоприменительной практики по данному вопросу до сих пор не достигнуто. Так, в ряде случаев не исключается возможность проведения административного расследования самим прокурором (решение Арбитражного суда Республики Коми от 6 апреля 2018 по делу № А29–14849/2017<sup>18</sup>, решение Арбитражного суда Костромской области от 23 января 2017 по делу № А31–11059/2016<sup>19</sup>), в других случаях за прокурором признается лишь право на принятие решения о проведении административного расследования, производство же последнего относится к компетенции должностных лиц, уполномоченных составлять протокол об административных правонарушениях (Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2015 № 05АП–10442/2015 по делу № А51–16421/2015<sup>20</sup>).

Неопределенность правоприменительной практики обусловлена тем, что, с одной стороны, КоАП РФ наделяет прокурора правом принять решение о проведении административного расследования, с другой – не определяет порядок его дальнейших действий в связи с принятием такого решения. В свою очередь, Закон о прокуратуре РФ в пункте 2 статьи 1 закрепляет положение, согласно которому прокуратура осуществляет именно проведение административного расследования, а не только его инициирование, и отсылает к нормам КоАП РФ и другим федеральным законам.

На основе вышеизложенного предлагается внесение изменений в пункт 1 части 1 статьи 25.11 КоАП РФ и его изложение в следующей редакции: «возбуждать дело об административном правонарушении, а также проводить административное расследование в соответствии со статьей 28.7 настоящего Кодекса». В силу таких законодательных изменений видно – прокурор вправе самостоятельно проводить административное расследование по любым делам об административных правонарушениях, которые попадают в области, перечисленные в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, что не исключает конструкции, когда прокурор примет решение о проведении административного расследования, а его производство будут осуществлять иные уполномоченные лица.

В соответствии с частью 5 статьи 28.7 КоАП РФ срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, указанный срок возможно продлить решением руководителя органа, в производстве которого находится дело, или его заместителя на срок не более одного месяца. Независимо от того, что законодательством не предусмотрена возможность продления срока административного расследования собственно прокурором, допускаем, что такое право имеется на основании пункта 1 части 5 статьи 28.7 КоАП РФ. Так, 26 июля 2017 заместителем прокурора города Сыктывкара на основании указанной нормы закона срок проведения административного расследования продлен на 1 месяц<sup>21</sup>.

Поскольку решение всего массива проблем, возникающих в сфере возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования, возлагается на правоприменителей, полагаем, что требуется более

детально регламентировать порядок реализации указанных полномочий прокурора в КоАП РФ, отдельные положения детализировать в Приказе Генерального прокурора РФ № 78.

Во-первых, следует законодательно закрепить конструкцию «возбуждение дела об административном правонарушении», соответственно, изменению должны подвергнуться нормы Закона о прокуратуре РФ и КоАП РФ, закрепляющие возможность возбуждения «производства об административном правонарушении», «производства по делу об административном правонарушении».

Во-вторых, так как законодатель, закрепляя в части 1 статьи 28.4 КоАП РФ перечень дел об административных правонарушениях, возбуждение которых осуществляет исключительно прокурор, действует непоследовательно, требуются планомерная корректировка и упорядочение этой области. Предлагается исключение из части 1 статьи 28.4 КоАП РФ, путем внесения соответствующих изменений, тех составов, по которым наряду с прокурором дела об административных правонарушениях могут быть возбуждены иными субъектами, а именно – статей 5.21, 6.20, 13.14, 20.28, 20.29 КоАП РФ.

В-третьих, в целях преодоления неоднозначности правоприменения в области административного расследования выдвигается предложение о внесении изменений в пункт 1 части 1 статьи 25.11 КоАП РФ и его изложении в следующей редакции: «возбуждать дело об административном правонарушении, а также проводить административное расследование в соответствии со статьей 28.7 настоящего Кодекса». Вопросы, связанные с продлением прокурором срока административного расследования, подлежат разъяснению в Приказе Генерального прокурора РФ № 78. ■

### *Библиографический список*

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

3. Федеральный закон от 29.07.2018 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4825.

4. Федеральный закон от 27.12.2018 № 521-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8447.

5. Приказ Генпрокуратуры России от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5.

6. Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=118661&fld=134&dst=1000000001,0&nd=0.8132571054377446#08147006087125048> (дата обращения: 09.10.2019).

7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

8. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 04.04.2016 № 301-АД16-1327 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 19.10.2019).

9. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2015 № 05АП-10442/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 18.10.2019).

10. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 06.04.2018 № А29-14849/2017 // СПС «СудАкт» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

11. Решение Арбитражного суда Костромской области от 23.01.2017 № А31-11059/2016 // СПС «СудАкт» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 16.10.2019).

12. Басов С.Л. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе: Учебное пособие. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 188 с.

13. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.

14. Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Вестник ВГУ. 2016. № 4. С. 254-259.

15. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Аналитический портал «Отрасли права» [Электронный ресурс]. URL: <http://отрасли-права.pcf/article/6123> (дата обращения: 14.10.2019).

16. Гриценко Д.В. Возбуждение дела об административном правонарушении по инициативе прокурора: актуальные проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 1 (12). С. 304–310.

17. Россинский Б.В. Нужен ли сейчас новый КоАП РФ? // Теория и практика административного права и процесса: Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения) / Отв. ред. В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко. Челябинск: Цицеро, 2016. С. 33–38.

18. Хархун Д.С. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 2. С. 115–119.

19. Заседание Правительства (2019 год, № 9) // Официальный сайт Правительства России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/meetings/36116/decisions/> (дата обращения: 01.10.2019).

20. Прокурор вправе самостоятельно проводить административное расследование по делам об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme\\_court/document-85326](https://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme_court/document-85326) (дата обращения: 15.10.2019).

---

<sup>1</sup> Россинский Б.В. Нужен ли сейчас новый КоАП РФ? // Теория и практика административного права и процесса: Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения) / Отв. ред. В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко. Челябинск: Цицеро, 2016. С. 33–38.

<sup>2</sup> Заседание Правительства (2019 год, № 9) // Официальный сайт Правительства России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/meetings/36116/decisions/> (дата обращения: 01.10.2019).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>4</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>5</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5.

<sup>6</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 04.04.2016 № 301–АД16–1327 // СПС «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 19.10.2019).

<sup>7</sup> Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Аналитический портал «Отрасли права» [Электронный ресурс]. URL: <http://отрасли-права.рф/article/6123> (дата обращения: 14.10.2019).

<sup>8</sup> Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Вестник ВГУ. 2016. № 4. С. 258.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29.07.2018 № 236–ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4825.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 27.12.2018 № 521–ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8447.

<sup>11</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2–е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 537.

<sup>12</sup> Хархун Д.С. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 2. С. 118.

<sup>13</sup> Гриценко Д.В. Возбуждение дела об административном правонарушении по инициативе прокурора: актуальные проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 1 (12). С. 309.

<sup>14</sup> Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36–12–2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=118661&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8132571054377446#08147006087125048> (дата обращения: 09.10.2019).

<sup>15</sup> Басов С.Л. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе: Учебное пособие. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. С. 64.

<sup>16</sup> Прокурор вправе самостоятельно проводить административное расследование по делам об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme\\_court/document-85326](https://genproc.gov.ru/documents/jurisprudence/supreme_court/document-85326) (дата обращения: 15.10.2019).

<sup>17</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>18</sup> Решение Арбитражного суда Республики Коми от 06.04.2018 № А29–14849/2017 // СПС «СудАкт» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

<sup>19</sup> Решение Арбитражного суда Костромской области от 23.01.2017 № А31–11059/2016 // СПС «СудАкт» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 16.10.2019).

<sup>20</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2015 № 05АП–10442/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 18.10.2019).

<sup>21</sup> Решение Арбитражного суда Республики Коми от 06.04.2018 № А29–14849/2017 // СПС «СудАкт» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

## **CURRENT PROBLEMS IN THE EXERCISE OF THE PROSECUTOR'S AUTHORITY TO INITIATE CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES AND CONDUCT ADMINISTRATIVE INVESTIGATION**

***E. S. Kruglova***

Leading specialist of the Personnel Department of the Nizhny Novgorod region Prosecutor's Office,  
3rd class officer of the Russian Federation civil service

The article reflects on some problematic aspects relating to the exercise of the authority by the prosecutor to initiate cases of administrative offences and conduct an administrative investigation. Particular attention is given to the difference in the interpretation of the prosecutor's powers at the stage of initiation. Cases on administrative offences set out in paragraph 1 of Article 28.4 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation are ordered depending on the object of the encroachment and the subject of the administrative offence. Practical experience of conducting an administrative investigation by a prosecutor is summarized, and the ambiguity of law enforcement practices in this area is noted. The necessity of introducing amendments to the current legislation is substantiated.

*Keywords:* prosecutor, powers, proceedings on cases of administrative offences, initiation of cases on administrative offences, administrative investigation.