

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3705>

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ  
ПО КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**О. С. Рогачева**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 30 ноября 2021 г.

**Аннотация:** в предлагаемой статье ставится вопрос об административно-процессуальной форме производства по делу об административном правонарушении, ее значении и содержании, правовой регламентации. В ходе проведенного исследования делается вывод о единстве процессуальных требований и гарантий в рамках реализации административно-процессуальной формы производства по делу об административном правонарушении; подчеркивается уникальность процессуальной формы рассмотрения дел об административных правонарушениях. Предлагается рассматривать прокурорский надзор как неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Прокурорский надзор как элемент юридической конструкции «административно-процессуальная форма» выполняет специальную роль в достижении задач законодательства об административных правонарушениях и задач производства по таким делам.

**Ключевые слова:** производство по делу об административном правонарушении; административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении; прокурорский надзор; прокурор; субъекты административной юрисдикции; процессуальные действия.

**Abstract:** in the proposed article, the author poses the question of the administrative-procedural form of proceedings in the case of an administrative offense, its meaning and content, legal regulation. In the course of the conducted research, the conclusion is made about the unity of procedural requirements and guarantees in the framework of the implementation of the administrative procedural form of proceedings in the case of an administrative offense; the uniqueness of the procedural form of consideration of cases of administrative offenses is emphasized. The article proposes to consider the prosecutor's supervision as an integral element of the administrative-procedural form under the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. Prosecutor's supervision as an element of the legal structure of the «administrative procedural form» performs a special role in achieving the objectives of the legislation on administrative offenses and the objectives of the proceedings in such cases.

**Key words:** legal proceedings on administrative violations, administrative-procedural form of proceedings in the case of an administrative offense, prosecutorial supervision, prosecutor, subjects of administrative jurisdiction, procedural actions.

Административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении (далее – административно-процессу-

альная форма производства по ДАП) имеет сложную структуру, обусловленную множественностью субъектов административной юрисдикции, имеющих право привлекать к административной ответственности и налагать административные наказания. Применительно к административно-процессуальной форме производства по ДАП можно говорить о простой (упрощенной) форме, когда протокол по делу об административном правонарушении не составляется (ст. 28.6 КоАП РФ), а постановление о привлечении к административной ответственности выносится на месте; о сложной процессуальной форме, когда речь идет о рассмотрении дела об административном правонарушении арбитражными судами или судами общей юрисдикции. В упрощенной (простой) административно-процессуальной форме производства по делу об административном правонарушении не применяются общие процессуальные правила и видоизменено понимание ряда принципов. Упрощенное (простое) производство применительно к рассмотрению дела об административном правонарушении должностным лицом представляет собой изъятие из правил процесса (можно именовать это спецификой процедур) по многим институтам: от сроков и порядка рассмотрения дела об административном правонарушении до специфики обжалования постановления по делу.

Определенные «изъятия» административно-процессуальной формы были осуществлены в период введения ограничительных мер в целях противодействия распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19)<sup>1</sup>. В обзоре Пленума Верховного Суда РФ закреплено: «...с учетом обстоятельств дела, мнений участников судопроизводства и условий режима, введенного в субъекте Российской Федерации, суд вправе самостоятельно принять решение о рассмотрении в период действия ограничительных мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции, дела, не относящегося к категории безотлагательных»<sup>2</sup>. В постановлении Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 8 апреля 2020 г. № 821 (в ред. от 29.04.2020) «О приостановлении личного приема граждан в судах» было рекомендовано рассматривать в качестве безотлагательных дела об административных правонарушениях в области избирательных прав, дела, за которые предусмотрены такие виды административных наказаний, как административный арест, административное выдворение или административное приостановление деятельности<sup>3</sup>. Было рекомендовано судам при наличии технической возможности с учетом мнений участников судопроизводства проводить

---

<sup>1</sup> См.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5. С. 39–48.

<sup>2</sup> Там же. С. 39.

<sup>3</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (в настоящее время документ утратил силу).

судебные заседания по делам (материалам) с использованием системы видео-конференц-связи и (или) системы веб-конференции с учетом опыта Верховного Суда РФ. Для участия в судебном заседании посредством веб-конференции участники судопроизводства подают в суд заявление в электронном виде с приложением электронных образцов документов, удостоверяющих личность и подтверждающих полномочия. Положения КоАП РФ не содержат порядка проведения судебных заседаний посредством веб-конференции, равно как и самого термина «веб-конференция»; между тем участники судопроизводства подают в суд заявления в электронном виде и пользуются разными форматами веб-конференций. Одним из нашумевших случаев может стать ситуация с рассмотрением дела с использованием мессенджера. В Свердловской области провели первое заседание суда с помощью видеозвонка в мессенджере WhatsApp (постановление от 30 марта 2020 г. по делу № 5-40/2020)<sup>4</sup>. Проведение судебного заседания посредством видеозвонка в мессенджере WhatsApp не соответствует установленному порядку рассмотрения дела об административном правонарушении. Статья 29.14 КоАП РФ предусматривает, что в случае, если судьей признано обязательным присутствие в судебном заседании участника производства по делу об административном правонарушении, который по объективным причинам не имеет такой возможности, судья разрешает вопрос об участии указанного лица в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи при наличии технической возможности. Судья разрешает вопрос об участии в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи по ходатайству участника производства по делу об административном правонарушении либо по собственной инициативе. Буквальное толкование указанной статьи приводит к выводу, что судья вправе разрешить вопрос о рассмотрении дела путем использования систем видео-конференц-связи, но только с применением систем видео-конференц-связи судов либо для лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, – системы видео-конференц-связи соответствующих учреждений.

В связи с современными нововведениями закономерно возникают вопросы: всё ли надлежащее поведение участников производства по делу об административном правонарушении определяется процессуальной формой и все ли правила выражаются ею? Должна ли быть нормативность основным свойством административно-процессуальной формы производства по делу об административном правонарушении? «Насколько отношения участников разных видов производств станут определяться процессуальными кодексами или термин «процедура» законодателем не только станет использоваться в описании примирительных процедур, но и станет тождественным понятию «процесс» на следующих этапах реформирования процессуального законодательства?»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Фетисов А. К. Нормативность гражданской процессуальной формы в реформенный период гражданского процесса // Арбитражный и гражданский

Можно констатировать, что судебная практика становится непосредственным источником процессуальной формы, мы это видим из обзоров Президиума Верховного Суда РФ. Постановления Пленума Верховного Суда РФ и обзоры судебной практики, утверждаемые Президиумом Верховного Суда РФ, могут быть указаны в мотивировочной части судебного решения<sup>6</sup>. В КоАП РФ пока не содержится данного требования, но это не исключает возможности применения данного положения при формулировании мотивировочной части судебного решения о привлечении к административной ответственности.

Тем не менее вне зависимости от сложности формы строгое соблюдение процессуальных правил привлечения к административной ответственности должно стать неременным и обязательным условием деятельности судов и иных уполномоченных органов и должностных лиц. Именно соблюдение процессуальных правил будет способствовать законному привлечению к административной ответственности – процессуальная форма будет соблюдена.

Тематика «процессуальной формы» получила должное изучение, исследование и развитие в теории государства и права<sup>7</sup>, а также в науке гражданского процессуального права<sup>8</sup> и уголовно-процессуального права<sup>9</sup>.

Например, видный ученый теоретик В. М. Горшенев под процессуальной формой понимал «совокупность однородных процедурных требований, предъявляемых к действиям участников процесса и направленных на достижение определенного материально-правового результата»<sup>10</sup>. Представители отраслевых процессуальных наук также давали определение процессуальной формы. Например, С. Б. Россинский под уголовно-процессуальной формой понимает «предусмотренный законом всеобщий, единый и обязательный порядок, установленный для производства по уголовным делам в целом, а также для осуществления самостоятель-

---

процесс. 2020. № 11. С. 9–10. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Поскольку дела об административных правонарушениях рассматриваются арбитражными судами, то приведем пример из АПК РФ: «В мотивировочной части решения могут содержаться ссылки на постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, на постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также на обзоры судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федерации» (ч. 4 ст. 170).

<sup>7</sup> См., например: Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М., 1976.

<sup>8</sup> См., например: *Талыкин Е. А.* Цивилистическая процессуальная форма. 2-е изд., перераб. и доп. Луганск, 2017.

<sup>9</sup> См., например: *Якуб М. Л.* Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М., 1981.

<sup>10</sup> Юридическая процессуальная форма : теория и практика. С. 17.

ных стадий уголовно-процессуальной деятельности и реализации отдельных процессуальных правоотношений в частности»<sup>11</sup>. М. Л. Якуб в содержание процессуальной формы уголовного судопроизводства включал «деятельность органов прокурорского надзора, предварительного расследования и суда по осуществлению возложенных на них функций власти при производстве по уголовным делам, а также участвующих в деле лиц и связанные с этой деятельностью отношения как между органами государства, ведущими производство по делу, так и между этими органами и гражданами, участвующими в деле»<sup>12</sup>.

М. Ю. Старилов определяет административно-процессуальную форму как «специальную юридическую конструкцию, включающую принципы, надлежащие порядки и производства, цель которых – обеспечение защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Она устанавливает правила рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства»<sup>13</sup>. Он выделяет следующие задачи административно-процессуальной формы: «1) обеспечение надлежащего юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) предотвращение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) гарантирование полноценного действия принципа законности в организации и функционировании органов публичной власти, осуществлении полномочий административных органов и их должностных лиц»<sup>14</sup>. Безусловно, указанные задачи вполне применимы и к административно-процессуальной форме по КоАП РФ.

Исследуя общеправовую процессуальную теорию и уясняя суть правовых процессуальных явлений, В. Н. Протасов констатировал, что «процесс служебен относительно охранительного правоотношения: он служит выявлению и реализации охранительного правоотношения. Учитывая, что охранительные правоотношения призваны опосредовать властную деятельность государства по обеспечению функционирования правового механизма и социальной структуры, в составе охранительного правоотношения всегда присутствует властный субъект – государство. С точки зрения властного содержания следует различать охранительные право-

---

<sup>11</sup> Россинский С. Б. Уголовно-процессуальная форма : понятие и тенденции развития // Вестник ОГУ. 2006. № 3. С. 142.

<sup>12</sup> Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. С. 17.

<sup>13</sup> Цит. по: Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2019. См. также: Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж, 2020. С. 41–83.

<sup>14</sup> Цит. по: Старилов М. Ю., Махина С. Н., Рогачева О. С. Указ. соч. С. 64.

отношения гражданско-правового типа и уголовно-правового типа»<sup>15</sup>. По мнению Н. А. Громошиной, тип реализуемого в процессе охранительного отношения влияет и на тип процесса, предопределяя его<sup>16</sup>. В связи с этим можно говорить об уголовно-правовом и гражданско-правовом (цивилистическом) типах процессов. Далее Н. А. Громошина рассуждает: всё, что связано с назначением наказания – уголовного или административного, относится именно к уголовно-правовому типу судебного процесса. Охранительные отношения, которые возникают в результате совершения административного правонарушения и опосредуют применение административного наказания, относятся именно к уголовно-правовому типу. С точки зрения властного содержания они действительно аналогичны уголовным правоотношениям. Несомненное сходство имеется у преступления и административного правонарушения, уголовной (уголовное наказание) и административной (административное наказание) ответственности. В силу этого и процесс (или процессуальная процедура), в рамках которого выявляется и реализуется охранительное правоотношение, возникшее в результате совершения административного правонарушения, должен быть построен не по цивилистическому, а по уголовно-правовому типу<sup>17</sup>. Можно отметить родство основополагающих начал: цели уголовного и административного наказания, возбуждение дела по инициативе государственного органа (глава 28 КоАП РФ), презумпция невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), возложение обязанности доказывания на государственный орган<sup>18</sup>.

П. П. Серков отмечает, что «административная ответственность выступает специфической реакцией общества и государства на проявление соответствующей противоправности действий. Как следствие, она обладает особенностями процессуально-правового регулирования в формате производства по делам об административных правонарушениях». В равной мере справедливо указание на «тождество по многим концептуальным параметрам уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях»<sup>19</sup>. О. В. Панкова справедливо отмечает, что дела об административных правонарушениях, равно как и дела о пересмотре судебных постановлений, представляют собой «особый механизм осуществления правосудия, имеют особую административ-

<sup>15</sup> Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 89–90.

<sup>16</sup> Об этом см.: Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 30–58.

<sup>17</sup> См.: Проблемы развития процессуального права России / А. В. Белякова [и др.]; под ред. В. М. Жуйкова. М., 2016. С. 21.

<sup>18</sup> См.: Рогачева О. С., Цурган Т. Д. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях : правосудие, административное судопроизводство или процессуальная реализация «не строгого» уголовного права? // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 45–50.

<sup>19</sup> См.: Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

но-процессуальную форму, регулируемую КоАП РФ»<sup>20</sup>. К замечательным словам автора стоит добавить, что рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется также арбитражными судами и то же в административно-процессуальной форме. Об этом свидетельствуют положения ст. 29 АПК РФ, согласно которым арбитражные суды в порядке административного судопроизводства рассматривают возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в частности дела об административных правонарушениях<sup>21</sup>.

Административно-процессуальную форму производства по ДАП необходимо рассматривать как самостоятельную, обладающую внутренней структурой и неординарностью, поскольку субъекты, ее реализующие, – это и суды, и иные уполномоченные органы государственной власти. В подтверждение данного тезиса приведем слова великого ученого И. А. Галагана, который писал, что производство по делам об административных правонарушениях – «это самостоятельное процессуальное явление в рамках системы административного процессуального права, обладающих специфическими для него чертами, признаками и особенностями»<sup>22</sup>, тем самым подчеркивая некую обособленность и уникальность института производства по делам об административных правонарушениях.

По мнению ученого-административиста А. И. Стахова, «...для максимально полной, всесторонней, объективной и своевременной реализации административно-деликтной функции государства, возлагаемой на публичную администрацию, существует потребность в разработке системы общеобязательных правил, определяющих конкретные виды, характер, последовательность, продолжительность (срочность), а также порядок документального оформления действий компетентных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц по применению мер административно-правового принуждения по делам об административных правонарушениях»<sup>23</sup>.

А. И. Стахов к систематизированным административно-процессуальным формам деятельности органов исполнительной власти относит

---

<sup>20</sup> Панкова О. В. К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. трудов. М., 2005. С. 346.

<sup>21</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 01.07.2021, с изм. от 22.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 26.

<sup>23</sup> Стахов А. И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России : понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 11.

административное производство и административный процесс<sup>24</sup>. В качестве примера достаточно и плотно разработанной систематизированной административно-процессуальной формы ученый выделяет производство по делам об административных правонарушениях.

Значение административно-процессуальной формы производства по делам об административных правонарушениях видится во всестороннем, полном, объективном и своевременном разрешении обстоятельств каждого дела, принятии законных и обоснованных решений, защите прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях, достижении целей правосудия.

Административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении появляется при непосредственном обнаружении должностными лицами, уполномоченными составлять протокол по делу об административном правонарушении, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; при принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении приобретает административно-процессуальную форму производства по делу об административном правонарушении.

Административно-процессуальная форма производства по делу об административном правонарушении как правовое явление продолжает свое действие и существует до принятия решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении; до исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

К элементам административно-процессуальной формы производства по ДАП будем относить: принципы, задачи производства по делам об АП; процессуальные действия участников производства; процессуальные сроки; установленные процессуальным законодательством этапы и стадии производства по ДАП. Содержащиеся в КоАП РФ процессуально-правовые средства призваны регламентировать порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в рамках особой процессуальной формы. К таким процессуально-правовым средствам относится прокурорский надзор.

В рамках осуществления прокурорского надзора прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, более того, есть составы административных правонарушений, производство по которым возбуждается только прокурором. В связи с указанным обстоятельством прокурор осуществляет прокурорский надзор за законностью в сфере административных и иных публичных правоотношений, процессуальных действий в рамках административно-процессуальной формы и в то же время по некоторым категориям дел об административных правонарушениях является ее непосредственным участником – инициатором возникновения процессуальных отношений по привлечению к административной ответственности.

---

<sup>24</sup> См.: *Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России : понятие и характерные признаки. С. 12.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>25</sup> в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет прокурорский надзор, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, предоставляемыми КоАП РФ и другими федеральными законами.

Прокурорский надзор как обязательный элемент административно-процессуальной формы производства по ДАП необходим для того, чтобы соблюдать гарантии привлечения к административной ответственности. Административно-процессуальная форма наделяет лицо, привлекаемое к административной ответственности следующими процессуальными гарантиями: закрепление и реализация принципа презумпции невиновности; более высокий стандарт доказывания; повышенные требования к форме доказательств; право на защиту и т. д.

Прокурору необходимо учитывать такое свойство процессуальной формы, как состязательность административно-процессуальной формы производства по делу об административном правонарушении, которая раскрывается в динамике. Она минимальна на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении; отмечаем ее отсутствие в случае фиксации работающими в автоматическом режиме средствами видеосвязи; имеющая более полное выражение в арбитражном процессе при привлечении юридического лица или индивидуально-предпринимателя к административной ответственности.

Статья 25.11 КоАП РФ выделяет следующие полномочия прокурора в рамках административно-процессуальной формы производства по ДАП:

1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. Прокурор вправе приносить протест на судебные акты, которыми не разрешается дело по существу (например, определение о возвращении дела об административном правонарушении)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 10 августа 2005 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

**Процессуальные действия прокурора на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении.**

Прокурор при выявлении в ходе проводимой прокурорской проверки деяния, наказуемого в соответствии со статьей Особенной части КоАП РФ либо законом об административной ответственности субъекта РФ, вправе вынести постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении любого лица.

При вынесении постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении прокурору в рамках соблюдения правил административно-процессуальной формы необходимо соблюдать сроки давности привлечения к административной ответственности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ. Поскольку указанные сроки давности привлечения лица к административной ответственности относятся к моменту вынесения постановления по делу об административном правонарушении, т. е. завершающего производство документа, прокурор должен реально оценивать возможность соответствующего органа, должностного лица или судьи рассмотреть дело в сроки, предусмотренные КоАП РФ. Статья 29.6 КоАП РФ определяет общий срок привлечения к административной ответственности: «Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи»<sup>27</sup>.

Существенный момент при привлечении виновных к ответственности по инициативе прокурора – соблюдение срока вынесения им постановления. Статья 28.5 КоАП РФ устанавливает, что протокол (а равно и постановление прокурора) составляется немедленно после выявления административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении (равно как и постановление прокурора) составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В целях соблюдения административно-процессуальной формы и для составления грамотного и мотивированного документа (учитывая то обстоятельство, что сами правонарушения вскрываются, как правило, не прокурорами и их заместителями, а подчиненными им оперативными работниками) прокурору рекомендуется составлять постановление в течение двух суток.

<sup>27</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Часть 3 ст. 28.5 КоАП РФ предусматривает, что в случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ. Административно-процессуальная форма производства по ДАП предписывает, что решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административных правонарушениях, в виде определения, а прокурором – в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Однако законодатель не конкретизирует, какое это должно быть постановление? Представляется, что в случаях, когда, по мнению прокурора, может или должно проводиться административное расследование, следует, не вынося постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, незамедлительно передать сообщение о правонарушении вместе с материалами проверки в орган или должностному лицу, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях.

Проблематично участие прокурора в арбитражном процессе. Анализ ст. 52 АПК РФ говорит о несоответствии норм арбитражно-процессуального законодательства и норм КоАП РФ. Прокурор, наделенный полномочиями выносить постановления о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, практически лишается возможности направить свое постановление в арбитражный суд для рассмотрения по существу, а также не может принимать участие в таком рассмотрении.

До внесения соответствующих изменений и дополнений представляется единственно возможным направление прокурором материалов по факту выявленных нарушений законов субъекту административной юрисдикции, должностные лица которого уполномочены составлять протокол по делу об административном правонарушении.

Существующие в действующем законодательстве правовые нормы, регулирующие применение постановления прокурора о возбуждении административного производства, вызывают определенные проблемы в практическом применении данного акта прокурорского реагирования. Согласимся с мнением К. Винокурова, что прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа, не относящегося к исполнительной ветви власти, не должен являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности<sup>28</sup>. То есть возможность возбуждения им производства по делу об административном правонарушении должна рассматриваться как применение полномочий субсидиарного характера, когда должностное лицо по тем или иным причинам не может инициировать процедуру административного преследования.

---

<sup>28</sup> См.: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11.

Таким образом, прокурорский надзор как элемент юридической конструкции «административно-процессуальная форма» выполняет специальную роль в достижении задач законодательства об административных правонарушениях и задач производства по таким делам. Прокурорский надзор – обязательный элемент административно-процессуальной формы, направленный на достижение законного привлечения лица к административной ответственности, защиту публичных и иных законных интересов потерпевших от административных правонарушений, создание надлежащего порядка публичного управления.

### Библиографический список

*Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.

*Громошина Н. А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010.

*Панкова О. В.* К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. трудов. М., 2005.

Проблемы развития процессуального права России / А. В. Белякова [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016.

*Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991.

*Рогачева О. С., Цурган Т. Д.* Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях : правосудие, административное судопроизводство или процессуальная реализация «не строгого» уголовного права? // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 45–50.

*Росинский С. Б.* Уголовно-процессуальная форма : понятие и тенденции развития // Вестник ОГУ. 2006. № 3. С. 142.

*Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

*Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2020.

*Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 496 с.

*Стахов А. И.* Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации в России : понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 11.

*Талькин Е. А.* Цивилистическая процессуальная форма. 2-е изд., перераб. и доп. Луганск : Ноулидж, 2017. 674 с.

*Фетисов А. К.* Нормативность гражданской процессуальной формы в пореформенный период гражданского процесса // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 9–10.

Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.

*Якуб М. Л.* Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М. : Юрид. лит., 1981. 144 с.

## References

*Galagan I. A.* Administrative responsibility in the USSR. Procedural regulation. Voronezh, 1976.

*Gromoshina N. A.* Differentiation, unification and simplification in civil proceedings. M., 2010.

*Pankova O. V.* On the role of judicial reform in the mechanism of administrative and legal regulation // Problems of administrative and administrative procedural law: Collection of scientific works. M., 2005.

Problems of development of procedural law in Russia: Monograph / A. V. Belyakova [et al.]; edited by V. M. Zhuikov. M.: Norm: Infra-M, 2016.

*Protasov V. N.* Fundamentals of general legal procedural theory. M., 1991.

*Rogacheva O. S., Tsurgan T. D.* Consideration by magistrates of cases of administrative offenses: justice, administrative proceedings or procedural implementation of "not strict" criminal law? // Administrative Law and Process. 2016. № 12. P. 45–50.

*Rossinsky S. B.* Criminal procedural form: concept and development trends // Bulletin of OSU. 2006. № 3. P. 142.

*Serkov P. P.* On the question of the modern understanding of administrative proceedings // Administrative law and process. 2013. № 9. P. 9–21.

*Starilov M. Yu.* preliminary Measures of protection in administrative proceedings in courts of General jurisdiction. Dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences. Voronezh, 2020.

*Starilov Yu. N., Makhina S. N., Rogacheva O. S.* Administrative proceedings: textbook for bachelors / ed. by Yu. N. Starilova. M. : Norma : INFRA-M, 2019. 496 p.

*Stakhov A. I.* Administrative and procedural forms of public administration activity in Russia: concept and characteristic features // Administrative law and process. 2013. № 1. P. 11.

*Talykin E. A.* Civil procedural form: monograph. 2nd ed., transl. and augmented. Lugansk : Publishing house "Knowledge", 2017. 674 p.

*Fetisov A. K.* Normativity of civil procedural form in the post-reform period of civil procedure // Arbitration and civil process. 2020. № 11. P. 9–10.

Legal procedural form: Theory and practice / Under the general editorship of corresponding member of the Academy of Sciences of the Ukrainian SSR P. E. Nedbaylo and Doctor of Law V. M. Gorshenev. M. : Legal Literature, 1976. 280 p.

*Yakub M. L.* Procedural form in Soviet criminal proceedings. Publishing house "Legal literature", 1981. 144 p.

### *Для цитирования:*

*Рогачева О. С.* Прокурорский надзор как неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 179–192. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3705>

### *Recommended citation:*

*Rogacheva O. S.* Prosecutor's supervision as an Integral Element of the Administrative-procedural Form under the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 179–192. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3705>

*Воронежский государственный университет*

*Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права.*

*E-mail: olga-rogacheva@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: olga-rogacheva@mail.ru*