

ПРАВО

Ольга Анатольевна ЗАГВЯЗИНСКАЯ¹

Марина Анатольевна АСТАХОВА²

УДК 342.9

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ СТАТУС ПРОКУРОРА КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

¹ доцент кафедры уголовного права и процесса,
Институт государства и права,
Тюменский государственный университет
zagvyazinskaya@yandex.ru

² кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин,
Московский институт государственного
управления и права (Тюменский филиал)
ast-marina@yandex.ru

Аннотация

Предметом исследования являются общие вопросы функционального статуса прокурора как субъекта административного судопроизводства, регламентируемого нормами недавно вступившего в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В целях выявления роли и места прокурора в системе административной юстиции авторы анализируют положения действующего материального и процессуального законодательства, судебную практику, правовую доктрину.

Проведенное научно-аналитическое исследование позволило определить функциональные роли прокурора как участника процесса (административный истец; лицо,

Цитирование: Загвязинская О. А. Функциональный статус прокурора как субъекта административного судопроизводства / О. А. Загвязинская, М. А. Астахова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Том 2, № 4. С. 76-85.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-76-85

дающее заключение по делу; административный ответчик), установить перечень и содержание формальных требований, предъявляемых в отношении порядка реализации судебно-административных функций прокурора.

Системный анализ норм, регламентирующих исполнение прокурором функции административного истца, позволил прийти к выводу о том, что с точки зрения процессуальных возможностей статус прокурора в целом аналогичен статусу иных административных истцов с определенными исключениями «ограничительного» и «расширительного» характера.

Итогом исследовательской деятельности авторов стало позиционирование прокурора в качестве полифункционального субъекта административного судопроизводства с формально определенным статусом. Новизна исследования заключается в том, что оно является одной из немногочисленных работ, посвященных правовому статусу прокурора, участвующего в административном судопроизводстве.

Ключевые слова

Административное судопроизводство, прокурор, функции, истец, ответчик.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-76-85

Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, административное судопроизводство представляет собой одну из форм осуществления судебной власти, наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством. В доктрине категория «административное судопроизводство» получила разнообразные трактовки и определяется как: «вид российского судопроизводства по рассмотрению административных дел по нормам административно-процессуального права» [9, с. 20]; «комплекс установленных процессуальных правил, закрепленных в Кодексе об административных правонарушениях РФ» [1, с. 619]; «административно-процессуальная деятельность юрисдикционного характера...» [5, с. 95].

Относительная нормативная неопределенность сущности административного судопроизводства, а также необходимость адекватного раскрытия темы настоящего исследования обуславливают возможность формирования еще одной точки зрения в отношении указанной категории, заключающейся в ее позиционировании как правоприменительной деятельности юрисдикционного правоохранительного характера, ориентированной на применение государственного правового принуждения в административно-процессуальной форме.

Представленное определение неизбежным образом ставит вопросы о роли прокуратуры как одного из ключевых звеньев системы правоохранительных органов в сфере административной юрисдикции, а также о функциональном статусе прокурора как субъекта процедуры административного судебного разбирательства. Свидетельством актуальности освещения обозначенной проблематики являются такие обстоятельства, как недавнее реформирование нормативных основ административной юстиции (принятие Кодекса административ-

ного судопроизводства РФ — далее КАС РФ), обусловившее текущую незначительность количества научных исследований административно-правового статуса прокурора. В частности, можно отметить, что с даты вступления в силу КАС РФ (15 сентября 2015 г.) по заявленному вопросу были опубликованы всего две значимые научные работы [3, 8]. Данный факт подтверждает целесообразность проведения дальнейших исследований заявленной тематики, в том числе в рамках настоящей статьи.

Общей правовой предпосылкой отнесения прокурора к числу субъектов судопроизводства в целом и административного судопроизводства в частности является ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», допускающая возможность участия прокурора в судебном рассмотрении дел. При этом в отношении конкретных судебных полномочий прокурора указанная статья отсылает к нормам процессуального законодательства. В ст. 37 КАС РФ прокурор позиционируется как лицо, участвующее в деле, без уточнения подробностей статуса, которое имеет место в общих чертах в рамках ст. 39 «Участие прокурора в административном деле» КАС РФ.

Сопоставление норм указанных статей КАС РФ приводит к выводу о наличии двух функциональных ролей прокурора в административном судопроизводстве — административный истец и лицо, дающее заключение по делу. Подобное решение вопроса не является прерогативой административно-процессуального законодательства, т. к. аналогичным образом прокурор заявляется в гражданском (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ) и арбитражном (ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ) процессах.

Следует отметить, что реализация каждой из вышеобозначенных судебно-административных функций прокурора поставлена в жесткие процессуальные рамки. Так, участие в процессе в качестве истца предполагает выполнение следующих обязательных условий: направленность иска прокурора на защиту прав и законных интересов определенных лиц; соблюдение правил о подсудности, определяемых статусом прокурора; соответствие административного искового заявления формальным требованиям закона.

Рассмотрение первого из указанных условий через призму ч. 1 ст. 39 КАС РФ позволяет выявить три группы лиц, представляемых прокурором в качестве административного истца: отдельные граждане, неопределенный круг лиц, публичные лица (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования). Помимо определения круга лиц законодатель уточняет дополнительные предпосылки функционирования прокурора в указанном статусе. Так, в отношении граждан, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений, это уважительные причины, препятствующие самостоятельному обращению в суд, а в отношении иных лиц — прямое указание закона.

Представляется, что в контексте указанной нормы неопределенность и неограниченность перечня уважительных причин (состояние здоровья, возраст, недееспособность и пр.), способствующих включению прокурора в процесс

в качестве истца, представляющего интересы гражданина, на практике может служить причиной необоснованных отказов прокуроров по вступлению в процесс, а также провоцировать коррупционные действия со стороны недобросовестных прокурорских работников. Способом решения указанной проблемы могло бы стать более четкое определение причин прокурорского вступления в процесс в роли истца, реализованное на подзаконном уровне (например, в приказе Генерального прокурора РФ).

Сложившаяся на практике ситуация показывает, что наделение прокурора полномочиями административного истца происходит не только на уровне законодательных источников (прежде всего, самого КАС РФ), но и актов, разъясняющих вопросы судебной практики. Так, в настоящее время ряд Постановлений Пленума Верховного Суда РФ предусматривает возможность вступления прокурора в административный процесс в качестве истца: от 29 марта 2016 г. N 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»; от 21 января 2016 г. N 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»; от 17 ноября 2015 г. N 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»; от 30 июня 2015 г. N 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».

Обобщение положений вышеуказанных актов приводит к выводу о том, что Верховный Суд РФ наделяет прокурора функциями истца в случаях нарушения основополагающих прав и законных интересов третьих лиц — права на судопроизводство или исполнение судебного акта в разумный срок, права на правильное и своевременное исполнение судебных актов (актов других органов и должностных лиц), права на надлежащее определение кадастровой стоимости объекта недвижимости. В связи с этим позиция Верховного Суда РФ представляется вполне оправданной, поскольку именно участие прокурора как профессионального участника судопроизводства может способствовать наиболее эффективной защите нарушенных прав и интересов. Законодательная фиксация условия о подсудности административных дел, возбуждаемых прокурорами различных уровней, объясняется действием правила подчиненности (субординации), определяющего функционирование системы прокуратуры Российской Федерации.

Анализ требований, предъявляемых к содержанию административного искового заявления прокурора, показывает, что в силу специфики статуса истца он освобождается от обязанности указания сведений о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора (если данный порядок установлен федеральным законом) или о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения (при условии, что такая жалоба подавалась), но обременяется

обязанностью по указанию причин, исключающих возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином (в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина).

С точки зрения процессуальных возможностей, можно отметить, что статус прокурора в целом аналогичен статусу иных административных истцов с определенными исключениями «ограничительного» и «расширительного» характера. Первые лишают прокурора отдельных полномочий, свойственных иным истцам: права на заключение соглашения о примирении; обязанности по уплате судебных расходов; возможности участия в рассмотрении административного дела по основаниям, предусмотренным ст. 31, 33 КАС РФ (родственные связи с участниками административного дела; личная прямая или косвенная заинтересованность в исходе административного дела). Вторые же, напротив, возлагают на него дополнительные права и обязанности. В частности, прокурор обязан: направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом; уведомить гражданина или его законного представителя об отказе от поданного прокурором в интересах гражданина административного иска.

Еще одна процессуальная функция прокурора — дача заключения в рамках административного дела характеризуется высокой степенью урегулированности, т. к. ее осуществление возможно только в случаях, прямо предусмотренных КАС РФ (ст. 213, 243, 268, 272, 277, 283). Изучение законодательных предпосылок включения прокурора в процесс с заключением показывает, что мнение прокурора имеет значение в делах особой правовой значимости (оспаривание нормативных правовых актов, защита избирательных прав и права на участие в референдуме, принудительная госпитализация гражданина в психиатрический стационар и т. п.), где несоблюдение отдельных правовых предписаний может привести к серьезным негативным последствиям.

Объективным ограничителем возможности реализации рассматриваемой функции является факт возбуждения административного дела на основании административного искового заявления прокурора. Согласно современной правоприменительной практике, заключение прокурора по административному делу позиционируется как один из видов доказательств, не предопределяющих позицию суда по конкретному делу [6, с. 7]. Вместе с тем представляется, что мнение прокурора как профессионального участника процесса, ориентированного на неукоснительное соблюдение законности, должно быть в полной мере учтено судом.

Помимо формально закрепленных в ст. 39 КАС РФ и рассмотренных нами выше, в доктрине позиционируют и иные административно-процессуальные функции прокурора. Например, Ю. Ф. Беспалов, выделяет функцию «принесение представлений на не вступившие и вступившие в законную силу судебные

акты по административным делам» [2, с. 196]. По нашему мнению, указанная функция прокурора не может претендовать на самостоятельную роль, а должна рассматриваться как составная часть функции административного истца по причине обусловленности принесения представлений фактом участия прокурора в административном деле.

А. Ю. Винокуров, Ю. Г. Насонов, В. С. Выскуб, ссылаясь на ст. 17 и ч. 5 ст. 38 КАС РФ, высказывают мнение о потенциальной возможности осуществления прокурором функции административного ответчика [3, с. 180; 4, с. 62]. Представляется, что данный тезис вполне оправдан с точки зрения законодательства и правоприменительной практики, но в силу своей значимости и масштабности должен являться предметом самостоятельного научного исследования.

Таким образом, все вышесказанное позволяет позиционировать прокурора в качестве полифункционального субъекта административного судопроизводства с формально определенным статусом. Повышению эффективности процессуальной деятельности прокурора в административном процессе способствовало бы принятие разъясняющих подзаконных актов — по аналогии с гражданским и арбитражным процессами, где такие акты имеют место [12, с. 13].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. 752 с.
2. Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Ю. Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2016. 768 с.
3. Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве / А. Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 178-182.
4. Насонов Ю. Г. О недостатках правового регулирования участия прокурора в административном судопроизводстве / Ю. Г. Насонов, В. С. Выскуб // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 5. С. 60-66.
5. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 332 с.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 18.12.2007 N 831-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 45, частью первой статьи 344, частью второй статьи 347, статьей 357, частью второй статьи 366 и статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».
7. Определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2009 N 589-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Квотченко Анатолия Леонтьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 45 и 112 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

8. Павловская М. В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве / М. В. Павловская // Законность. 2016. № 1. С. 3-7.
9. Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? / И. В. Панова // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 20-27.
10. Рабко Т. А. Правотворчество законодательных органов субъектов Федерации: возможен ли превентивный надзор прокуратуры / Т. А. Рабко // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 51-55.
11. Шалумов М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дисс. докт. юрид. наук / М. С. Шалумов. Екатеринбург, 2002. 398 с.
12. Письмо ВАС РФ N С1-7/уп-1270 и Генеральной прокуратуры РФ N 8-26-03 от 20.11.2003 «Об участии прокурора в арбитражном процессе».
13. Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.01.2003 N 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Olga A. ZAGVYAZINSKAYA¹
Marina A. ASTAKHOVA²

FUNCTIONAL STATUS OF PROSECUTOR AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

¹ Associate Professor,
Department of Criminal Law and Procedure,
Institute of State and Law, Tyumen State University
zagvyazinskaya@yandex.ru

² Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Head of the Department of Civil-Legal Disciplines,
Moscow Institute of the State Management and Law
(Tyumen Branch)
ast-marina@yandex.ru

Abstract

The article examines general issues of the functional status of the public prosecutor as a subject of the administrative proceedings. The status is regulated by the standards of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, which has come to force recently. To identify the role and place of the public prosecutor in the administrative justice system, the authors analyze the provisions of the existing substantive and procedural legislation, courts practice, and legal doctrine. The conducted scientific-analytical research allowed to determine the functional role of the prosecutor as a participant in the process (administrative plaintiff, the person giving the opinion on the case, administrative defendant), to establish the list and the content of the formal requirements in respect of the implementation of the order of judicial and administrative functions of the prosecutor. The result of the research is the positioning of the public prosecutor as a multifunctional administrative proceedings subject with a formal defined status. The novelty of the study is that it is one of the few works devoted to the legal status of the prosecutor involved in the administrative proceedings.

Citation: Zagvyazinskaya O. A., Astakhova M. A. 2016. "Functional Status of Prosecutor as a Subject of Administrative Proceedings". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 2, no 4, pp. 76-85.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-76-85

Keywords

Administrative proceedings, prosecutor, functions, plaintiff, defendant.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-76-85

REFERENCES

1. Baglai M. V. 1998. *Konstitucionnoe pravo Rossiyskoy Federacii* [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow: NORMA-INFRA-M.
2. Bepalov Yu. F. 2016. *Kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federacii (postateynyy nauchno-prakticheskiy)* [Commentary on the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (itemized scientific and practical)]. Moscow: Prospekt.
3. Nasonov Yu. G., Vyskub V. S. 2015. "O nedostatkah pravovogo regulirovaniya uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve" [On the Shortcomings of Legal Regulation of the Public Prosecutor's Participation in the Administrative Proceedings]. *Vestnik Akademii Generalnoy prokuratury Rossiyskoy Federacii*, no 5, pp. 60-66.
4. Nikolaeva L. A., Solovyova A. K. 2004. *Administrativnaya yusticiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: zarubezhnyy opyt i rossiyskie tradicii* [Administrative Justice and Administrative Proceedings: International Experience and Russian Traditions]. St. Petersburg: Yuridicheskiy centr Press.
5. Panova I. V. 2013. "Administrativnoe sudoproizvodstvo ili administrativnyy sud?" [Administrative Proceedings or Administrative Court?]. *Administrativnoe pravo i process*, no 5, pp. 20-27.
6. Pavlovskaya M. V. 2016. "Osobennosti uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve" [Features of the Prosecutor's Participation in the Administrative Proceedings]. *Zakonnost*, no 1, pp. 3-7.
7. Rabko T. A. 2000. "Pravotvorchestvo zakonodatelnykh organov subektov Federacii: vozmozen li preventivnyy nadzor prokuratury" [Lawmaking of Legislative Authorities of the Administrative Regions of the Russian Federation: Is Preventive Supervision of the Prosecutor's Office Possible?]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], no 9, pp. 51-55.
8. Shalunov M. S. 2002. *Problemy funkcionirovaniya rossiyskoy prokuratury v usloviyah formirovaniya demokraticeskogo pravovogo gosudarstva* [Problems of functioning of the Russian Prosecutor's Office in the formation of democratic constitutional state]. Doctoral Thesis. Yekaterinburg.
9. The Russian Federation Constitutional Court Order of 18 December 2007 no 831-O-O "Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Petrova Vladimira Vladimirovicha na narushenie ego konstitucionnykh prav chastyu tretey staty 45, chastyu pervoy staty 344, chastyu vtoroy staty 347, statey 357, chastyu vtoroy staty 366 i statey 387 Grazhdanskogo processualnogo kodeksa Rossiyskoy Federacii" [On the Refusal to Accept for Consideration the Complaint of the Citizen Vladimir Petrov about the Violation of His Constitutional Rights by Part Three of Article 45, Part One of Article 344, Paragraph Two of Article 347, Article 357, Second Part of Article 366 and Article 387 of the Civil Procedure Code].

10. The Russian Federation Constitutional Court Order of 28 May 2009 no 589-O-O “Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Kvotchenko Anatoliya Leontevicha na narushenie ego konstitucionnyh prav polozheniyami statey 45 i 112 Grazhdanskogo processualnogo kodeksa Rossiyskoy Federacii” [On the Refusal to Accept for Consideration the Complaint of the Citizen Kvotchenko Anatoly Leontyevich about the Violation of His Constitutional Rights in Articles 45 and 112 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation].
11. The Russian Federation General Prosecutor Letter of 27 January 2003 no 8-15-2003 “O nekotoryh voprosah uchastiya prokurora v grazhdanskom processe, svyazannyh s prinyatiem i vvedeniem v deystvie Grazhdanskogo processualnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii” [On Some Issues of Participation of the Prosecutor in Civil Proceedings Relating to the Adoption and Entry into Force of the Civil Procedure Code].
12. The Supreme Court of Arbitration of the Russian Federation Letter no S1-7/up-1270 and the Russian Federation General Prosecutor no 8-2b-03 of 20 November 2003 “Ob uchastii prokurora v arbitrazhnom processe” [On the Participation of the Prosecutor in the Proceedings].
13. Vinokurov A. Yu. 2016. “O nekotoryh voprosah uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve” [On Some Issues of the Prosecutor’s Participation in the Administrative Proceedings]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*, no 2, pp. 178-182.