

УДК 342.9

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Винокуров Александр Юрьевич

*доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник
отдела научного обеспечения организации прокурорской деятельности,
НИИ ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»,
2-я Звенигородская ул., 15, 123022 Москва, Российская Федерация,
vinalexur@mail.ru*

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь дается краткая характеристика надзорной деятельности прокуроров в сфере производства по делам об административных правонарушениях (административного процесса). Обращается внимание на схожие подходы и имеющиеся различия в определении предмета указанной деятельности, а также в закреплении правового инструментария ее осуществления в названных государствах. Рассматриваются вопросы отграничения надзора от других функций прокуратуры в административном процессе. Высказывается мнение о возможности заимствования в российском законодательстве отдельных положений законодательства Республики Беларусь, касающихся полномочий прокуроров по устранению выявленных нарушений закона с целью усиления их статуса на этом направлении надзора.

Ключевые слова: административные правонарушения, административный процесс, надзор за исполнением законов, полномочия прокурора, прокурор.

SUPERVISION OF ENFORCEMENT OF LAWS IN ADMINISTRATIVE OFFENCES UNDER THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

Alexander Y. Vinokurov

*Doctor of Law, Professor, Chief Researcher at the Department
of Scientific Support of organization prosecutorial activities, Research Institute,
University of the Prosecutor's Office, 15 2nd Zvenigorodskaya Str.,
123022 Moscow, Russian Federation, vinalexur@mail.ru*

Abstract. On the basis of an analysis of the legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus, the article provides a brief description of the supervisory activities of prosecutors in the field of administrative offences (administrative process). Attention is drawn to similar approaches, as well as to the existing differences in the definition of the subject matter of these activities, as well as in the consolidation of legal instruments for its implementation in these States. Issues of separation of supervision from other functions of the prosecutor's office in the administrative process are considered. An opinion is expressed on the possibility of borrowing certain provisions of the legislation of the Republic of Belarus in Russian legislation regarding the powers of prosecutors to eliminate identified violations of the law in order to strengthen their status in this direction of supervision.

Keywords: administrative offences, administrative process, supervision of the implementation of laws, powers of the prosecutor, prosecutor.

В новой редакции ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) от 2020 г. изложение функций прокуратуры осуществляется путем перечисления видов ее деятельности, среди которых первое место занимает надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. При этом в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации (далее – Закон о прокуратуре РФ) традиционное название данной отрасли прокурорского надзора – надзор за исполнением законов не претерпело изменений, равно как не внесено каких-либо коррективов в систему полномочий прокуроров, осуществляющих «общий» надзор.

В классификации функциональной деятельности российской прокуратуры надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях (далее – АП) большинством исследователей признается самостоятельным направлением надзора за исполнением законов. Хотя еще несколько лет назад в процессе работы над проектом нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предпринимались попытки обособить рассматриваемое направление в качестве самостоятельной отрасли надзорной функции в виде отдельной главы, определяющей предмет и пределы такой деятельности, а также правовой инструментарий для ее осуществления. Однако вопрос о претворении в жизнь указанного законопроекта пока отложен. Более смелую идею – о наделении рассматриваемого направления статусом самостоятельной функции предлагал А. Ю. Гулягин [1, с. 9], но она не нашла широкой поддержки среди ученых.

Рамки рассматриваемой деятельности определены ст. 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), согласно которой

Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории России законов при производстве по делам об АП, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Таким образом, уже почти 20 лет за российской прокуратурой сохраняется только надзор за законностью в деятельности несудебных органов, что является следствием претворения в жизнь положений Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г., реализуемых во всех видах судопроизводства с начала 2000-х годов.

Напротив, надзор за соответствием закону судебных решений, в том числе по делам об АП, свойственный прокуратуре советского периода, нашел закрепление в ч. 2 ст. 125 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция Беларуси). К этому следует добавить и провозглашенный в ч. 1 указанной статьи надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов, констатирующий, как и в российской Конституции, приоритет «общенадзорной» отрасли. Это позволяет говорить о более широком предмете надзора в рассматриваемой сфере, нежели это имеет место у прокуратуры России, и межотраслевом характере надзорной деятельности, которая охватывается предметами как «общего» надзора, так и надзора за соответствием закону судебных решений.

Если сравнить нормативные правовые акты о прокуратуре двух государств, то в Законе о прокуратуре РФ можно обнаружить специальное полномочие прокурора – освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов (абз. 1 п. 3 ст. 22). В свое время нами выдвигалось предложение по аналогии с надзором за исполнением законов в уголовно-исполнительной сфере наделить прокуроров полномочием по освобождению лиц, незаконно отбывающих административный арест [2, с. 1564].

Безусловно, нам могут возразить, ссылаясь на п. 2 ст. 22 и ст. 25 Закона о прокуратуре РФ, где закреплены положения о возбуждении прокурором (его заместителем) дела об АП. Однако это полномочие, согласно установившимся в последнее десятилетие доктринальным взглядам как науки административного права, так и науки о прокурорской деятельности, относится к самостоятельной функции, осуществляемой прокурорами – административному преследованию [3, с. 15]. Кроме того, применительно к участию прокурора в рассмотрении возбужденных не прокурором дел об АП, включая последующее опротестование (оспаривание) вынесенных решений судами общей

юрисдикции и арбитражными судами, правомерно говорить и о третьей функциональной составляющей его статуса – участии прокурора в рассмотрении дел судами [4, с. 21].

В Законе Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре» (далее – Закон о прокуратуре Беларуси) надзор за исполнением законов при производстве по делам об АП так же, как и в российском законе, не выделяется, будучи «поглощенным» регламентируемым главой 4 раздела II надзором за исполнением законодательства. При этом в абз. 6 п. 1 ст. 27 закреплено право прокурора проверять законность административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий. На наш взгляд, это полномочие фактически отражает предмет надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере более наглядно, нежели это имеет место в Законе о прокуратуре РФ. Соответственно абз. 3 п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре Беларуси в качестве специальной меры реагирования также называет постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию.

В отношении закрепленного в абз. 8 п. 4 той же статьи права прокурора составлять протоколы об АП мы придерживаемся изложенной выше позиции о принадлежности этого полномочия к функции административного преследования, принимая во внимание использование его также в рамках других отраслей прокурорского надзора – надзора за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (абз. 4 п. 2 ст. 29) и надзора за соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера (абз. 5 п. 2 ст. 35) [5, с. 611–612].

Уникальное по своей правовой природе полномочие прокурора –дача письменных указаний по делам об АП в случаях, предусмотренных законодательными актами, и направление их органам, ведущим административный процесс, мы также относим (по аналогии с похожим полномочием в уголовно-процессуальной сфере) к административному преследованию [5, с. 613], поскольку прокурор выступает в этом случае фактически в роли руководителя соответствующей процессуальной деятельности.

Статья 32 Закона о прокуратуре Беларуси, развивая обозначенные выше положения ст. 125 Конституции, относит к предмету надзора за соответствием закону судебных постановлений в том числе постановления судов (судей) по делам об АП. И хотя в п. 3 ст. 36 Закона о прокуратуре РФ фигурирует положение о протесте прокурора на решение судьи по делу об АП, что актуально только для судов общей

юрисдикции, тем не менее, в зависимости от того, кто возбуждал соответствующее дело, речь может идти либо о функции административного преследования (когда прокурор инициатор), либо о функции участия прокурора в рассмотрении дел судами (когда инициатором был не прокурор).

При этом административно-юрисдикционная сфера осталась в настоящее время единственной, где у российских прокуроров сохранено сугубо надзорное средство реагирования – протест на решение суда. Полагаем, что в рамках готовящихся в настоящее время нововведений в рассматриваемой сфере (подготовки принципиально нового Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) на смену протесту придет представление. Этот акт используется прокурорами практически во всех видах судопроизводства, кроме арбитражного, где с 2002 г. ими подается жалоба, что, по нашему мнению, серьезно умаляет значимость института прокуратуры.

Переходя к процессуальному закреплению надзорной роли прокуроров в рассматриваемой сфере, отметим, что помимо упомянутой выше ст. 24.6 КоАП РФ отдельные полномочия прокурора как участника производства по делу об АП закреплены в ст. 25.11 названного кодифицированного акта, из которых к надзорным следует отнести лишь принесение протеста на постановление по делу об АП независимо от участия в деле. Однако и здесь применительно к функции надзора речь может идти только о постановлениях несудебных органов и должностных лиц, вынесенных в случаях, когда инициатором административного преследования был не прокурор [6, с. 4]. Порядок опротестования решений по делам об АП регламентируется положениями гл. 30 КоАП РФ.

С учетом введения в действие с 1 марта 2021 г. нового Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-3 (далее – ПИКоАП РБ) представляется интересным анализ его положений, касающихся вопросов надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере. Поскольку ранее мы частично обращались к этой теме в рамках действовавшего тогда одноименного кодифицированного акта от 20 декабря 2006 г. [7, с. 721, 723]. Существенным отличием от российского законодательства является то, что прокурор не обозначен в числе участников административного процесса, а на первое место в его функциях выдвинут именно надзор за исполнением законов при ведении административного процесса, который ориентирован только на исполнение законодательных актов в данной сфере (ч. 1 ст. 2.16).

Обращаем внимание на это, поскольку, во-первых, ст. 24.6 КоАП РФ в предмет надзора включает также соблюдение Конституции РФ при производстве по делам об АП. Хотя на практике это трудно реализуемо без соответствующих коррективов в Законе о прокуратуре РФ и КоАП РФ, во-вторых, в предмет надзора за исполнением законодательства, согласно ст. 26 Закона о прокуратуре РФ, входит также точное и единообразное исполнение не только законов, но и декретов, указов и иных нормативных правовых актов.

Особого внимания заслуживает процессуальный инструментарий прокуроров, посредством которого осуществляется надзорная деятельность. В ч. 2 ст. 2.16 ПИКоАП РФ закреплён закрытый перечень из двенадцати позиций, которые уместно кратко прокомментировать, проведя классическое для теории прокурорского надзора разделение на полномочия, направленные на выявление нарушений законов и полномочия по их устранению.

К первой группе, по нашему мнению, относятся:

- требование от должностного лица органа, ведущего административный процесс, представления материалов об АП (п. 1). Отсутствие аналогичных положений в российском законодательстве компенсируется нормами ст. 6 и 22 Закона о прокуратуре РФ, позволяющих прокурору адресовать органам административной юрисдикции соответствующие требования;
- проверка законности применения к лицу, в отношении которого ведется административный процесс, административного задержания и иных мер обеспечения административного процесса, а также наложения на него административного взыскания (п. 4). Российские прокуроры вправе это делать по умолчанию, если поводом для проверки послужила информация о факте нарушения законов при проведении указанных мероприятий. Хотя с учетом допускаемых органами административной юрисдикции многочисленных нарушений прав граждан и иных лиц полагаем разумным предоставление прокурору права в инициативном порядке (без сигнала) проверять законность процессуальных действий. Что касается законности наложения административных взысканий, то здесь речь фактически идет о проверке законности правовых актов (постановлений). В связи с этим Закон о прокуратуре РФ не запрещает прокурору по собственной инициативе проводить соответствующие проверки;
- истребование из соответствующих суда, органа, ведущего административный процесс, дела об АП (п. 9). Таким полномочием прокуроры в России не обладают, хотя, принимая во внимание обозначенный в ст. 24.6 КоАП РФ предмет надзора, а равно возможность опротесто-

вывать решения судов (судей) общей юрисдикции по делам об АП, оно было бы не лишним;

- проверка соблюдения сроков подготовки дела об АП к рассмотрению (п. 12). Российские прокуроры вправе это делать по умолчанию в отношении органов административной юрисдикции, но более важное значение все-таки имеет соблюдение сроков давности привлечения к административной ответственности, чему на практике уделяется повышенное внимание.

Среди других перечисленных в ч. 2 ст. 2.16 ПИКоАП Беларуси полномочий позволим себе с учетом ранее высказанной позиции вычлениить те, которые мы относим к функции административного преследования:

- дача органу, ведущему административный процесс, письменных указаний по делу об АП (п. 2);
- поручение органу, ведущему административный процесс, подготовки дела об АП к рассмотрению (п. 8).

На наш взгляд, даже с учетом наличия у российской прокуратуры функции административного преследования усилить ее потенциал за счет таких полномочий едва ли целесообразно.

К полномочиям, связанным с реагированием на выявленные нарушения законов в рассматриваемой сфере, относятся:

- санкционирование производства процессуальных действий и применения мер обеспечения административного процесса в случаях и порядке, определенных ПИКоАП Беларуси (п. 3). Этого полномочия нет у российских прокуроров, но, возможно, в упомянутом выше проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях оно частично будет воспроизведено, поскольку такие предложения экспертами вносились;

- освобождение постановлением прокурора лица, незаконно подвергнутого административному задержанию (п. 5). Такое полномочие, как уже отмечалось выше, есть и у российских прокуроров, но, к сожалению, оно используется крайне редко. В связи с чем, начиная с 2017 г. это полномочие было исключено как учетная позиция из ведомственной статистичности. Так, за 2016 г. прокурорами согласно отчету по форме ОН «Прокурорский надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» было освобождено всего 28 незаконно задержанных лиц;

- отмена постановлением прокурора противоречащих законодательным актам постановлений о производстве процессуальных действий и применении мер обеспечения административного процесса, за исключением постановлений, вынесенных судом (п. 6). Такими полно-

мочиями российские прокуроры не обладают, но считаем целесообразным включение их в надзорный инструментарий;

- опротестование противоречащих законодательным актам постановлений по делам об АП (п. 7). Это надзорное полномочие применительно к деятельности российских прокуроров рассматривалось выше в отношении постановлений об АП, выносимых органами административной юрисдикции, но лишь в случаях, когда инициатором административного преследования был не прокурор;

- приостановление исполнения вступившего в законную силу постановления по делу об АП, за исключением постановлений о наложении взыскания в виде административного ареста или депортации (п. 10). Согласно ст. 31.6 КоАП РФ таким полномочием обладают только вынесшие постановление суды (судьи) и органы административной юрисдикции в случае принесения прокурором протеста. Однако видится разумным наделение и российских прокуроров правом приостановления исполнения постановлений несудебных органов;

- отмена постановлением прокурора постановления о прекращении дела об АП, вынесенного органом, ведущим административный процесс, по окончании подготовки дела об АП к рассмотрению и противоречащих законодательным актам постановлений, вынесенных в соответствии со ст. 10.3 (постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа или депортации без составления протокола об АП) и ст. 10.5 (постановление об освобождении от административной ответственности с вынесением предупреждения без составления протокола об АП) ПИКоАП Беларуси (п. 11). Такого рода полномочий у российских прокуроров нет, однако с учетом опыта их применения в Республике Беларусь представляется целесообразным обсудить и этот вопрос.

Таким образом, подводя итог краткому сравнительно-правовому исследованию особенностей надзора за исполнением законов при производстве по делам об АП, подчеркнем, что процессуальное законодательство Республики Беларусь наделяет прокуроров в рассматриваемой сфере более весомым правовым инструментарием. В связи с вышеизложенным представляется правильной постановка вопроса о внесении соответствующих корректив в российское законодательство, в том числе при доработке Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Список цитированных источников

1. Гулягин, А. Ю. Надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции как отдельная функция в системе функций органов прокуратуры / А. Ю. Гулягин // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 8–10.

2. *Винокуров, А. Ю.* О некоторых вопросах прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» / А. Ю. Винокуров // *Право и политика.* – 2014. – № 10. – С. 1561–1566.

3. *Винокуров, А. Ю.* Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты: моногр. / А. Ю. Винокуров; ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М.: Проспект, 2019. – 552 с.

4. *Винокуров, А. Ю.* Участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях: проблемы межфункционального разграничения / А. Ю. Винокуров // *Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе: сб. материалов круглого стола* (Москва, 26 октября 2018 г.) / под общ. ред. Н. В. Субановой; сост. и науч. ред. М. В. Маматов, О. В. Боброва; ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. – С. 19–26.

5. *Винокуров, А. Ю.* О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов прокуратуры государств – участников СНГ по осуществлению административного преследования / А. Ю. Винокуров // *Административное и муниципальное право.* – 2015. – № 6. – С. 609–616.

6. *Винокуров, А. Ю.* Предмет и пределы осуществляемого прокурорами административного преследования / А. Ю. Винокуров // *Актуальные вопросы права и законности в Российской Федерации: сб. материалов науч.-практич. конф.* (Москва, 8 октября 2018 г.). – М.: Московск. гос. ун-т, 2018. – С. 3–6.

7. *Винокуров, А. Ю.* О некоторых вопросах закрепления в кодифицированных актах государств – участников СНГ полномочий прокуроров по осуществлению административного преследования / А. Ю. Винокуров // *Административное и муниципальное право.* – 2015. – № 7. – С. 719–725.

УДК 343.1:343.5 (476)

ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ, В ХОДЕ КОТОРЫХ ИСПОЛЬЗУЕТСЯ КОМПЬЮТЕРНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Гринько Валерий Павлович

старший прокурор управления Генеральной прокуратуры

Республики Беларусь, ул. Интернациональная, 22,

220030 Минск, Республика Беларусь, valerijgrinko@gmail.com

Аннотация. В статье отмечается, что интеграция современных информационных технологий во все сферы человеческой деятельности привела к информатизации и компьютеризации преступности; с использованием компьютерных средств и систем возможно совершение практически любых преступлений. Рассматриваются вопросы проведения следственных действий, в ходе которых следователем используется компьютерная информация. Автором затрагиваются отдельные проблемы проведения осмотра компьютерных устройств, необходимость получения санкции прокурора.

Ключевые слова: выемка, компьютерная информация, осмотр электронных устройств, тайна переписки, осмотр и выемка почтово-телеграфных отправлений.

ISSUES OF CONDUCTING INVESTIGATIVE ACTIVITIES IN WHICH COMPUTER INFORMATION IS USED

Valery Grinko

*Senior Prosecutor of the Department of the Prosecutor General's Office
of the Republic Belarus, 22 Internatsionalnaya Str.,
220030 Minsk, Republic of Belarus, valerijgrinko@gmail.com*

Abstract. The paper notes that the integration of modern information technologies in all spheres of human activity has led to the informatization and computerization of crime, when it is possible to commit almost any crime by means of computer tools and systems. Deals with the issues of individual investigative activities, during which the investigator uses computer information. The author touches upon some problems of inspection of computer devices, the need to obtain the approval of the prosecutor.

Keywords: seizure, computer information, inspection of electronic devices, secrecy of correspondence, inspection and seizure of postal and Telegraph items.

Введение. Технологии, построенные на использовании микроэлектроники, являющиеся технологиями пятого технологического уклада в экономике, нашли свое воплощение в миллиардах мобильных электронных устройств по всему миру. Сейчас трудно представить нашу жизнь без ежедневного их использования. Однако любая из технологий, улучшающих качество жизни человека, в список которых можно с полной уверенностью включить Интернет и другие телекоммуникационные сети, имеет обратную сторону. В случае с веб-технологиями это проявляется в использовании информации в целях подготовки, совершения и сокрытия преступной деятельности.

Компьютеры, мобильные телефоны, навигаторы, телевизоры с возможностью выхода в Интернет и Skype становятся носителями огромного количества цифровой информации, и, следовательно, преступления, совершаемые с использованием этих устройств, оставляют в них электронные криминалистически значимые следы.

Способ передачи сообщений посредством электронной почты набирает все большую популярность. В настоящее время преимущественная часть деловой переписки ведется в форме обмена электронными письмами. Не меньшее распространение получили и системы мгновенного обмена сообщениями (так называемые «мессенджеры» – WhatsApp, Viber, Telegram и прочие). Посредством электронной почты