

УДК 342.9

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Колюка Н. Н., Басов А. В.

Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

В статье осуществлен анализ особенностей реализации процессуального статуса прокурора в административном судопроизводстве. Установлено, что правовое регулирование участия прокурора в административном судопроизводстве имеет целостный характер, то есть, нормы которые закрепляют процессуальные особенности участия прокурора в данном судопроизводстве содержатся в различных, по юридической силе, нормативных правовых актах, а также в актах, положения которых разъясняют отдельные вопросы судебной практики. Кроме того, на основе исследования научной, учебно-методической литературы, а также норм действующего законодательства раскрыты процессуальные особенности участия прокурора в административном судопроизводстве и установлено, что участие прокурора в административном судопроизводстве осуществляется в двух формах, а именно: посредством подачи административного иска; вступления в инициированные другими субъектами дела в целях дачи заключения по административному делу.

Ключевые слова: административное судопроизводство, нормативно-правовой аспект, процессуальные особенности, процессуальный статус, участие.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства [1]. Особое значение это приобретает в современных условиях, а именно: когда права и свободы человека, их реальное обеспечение и защита, как важнейшая составляющая развития общества, становятся объектом внимания высших должностных лиц государства.

Успешное выполнение указанной задачи, прежде всего, зависит от наличия действенного нормативного правового регулирования отношений, возникающих при взаимодействии органов государственной власти, их должностных лиц с населением, а также при возникновении правовых конфликтов и споров.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ обусловило постановку ряда вопросов как теоретического, так и практического характера. К таким можно отнести: содержание процессуального статуса участников административного судопроизводства, в частности прокурора, а также правовое регулирование реализации данного статуса.

Отдельные аспекты осуществления административного судопроизводства в своих работах исследовали такие ученые: Винокуров А. Ю., Выскуб С., Колюка Н. Н., Насонов Ю. Г., Радченко В., Салищева Н. Г., Стариков Ю. Н., Тюнин В. А., Тихомиров Ю. А. и др.

Итак, правовой «площадкой» для осуществления административного судопроизводства является ч. 2 ст. 118 Конституции, которая закрепляет, что «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» [1]. Таким образом, можно сделать про-

межуточный вывод, что Конституция Российской Федерации осуществляет первичную легализацию административного судопроизводства в целом.

Отметим, что основным нормативным правовым актом, определяющим процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве, является Кодекс административного судопроизводства РФ, ст. 39 которого закрепляет процессуальные права прокурора в административном судопроизводстве, а именно:

– прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Анализируя указанную форму участия прокурора в административном судопроизводстве Заленцова А. Б. и Ястребова О. А. указывают, что «обращение прокурора в суд с административным иском является важнейшей формой его участия в административном судопроизводстве и представляет собой способ реагирования прокурора на выявленные им в ходе общей надзорной деятельности правонарушений. В то же время, ученые делают важный вывод, что прокурор, участвуя в собственно инициированном процессе, осуществляет не свои властные надзорные полномочия, а права и обязанности процессуального истца» [2].

– прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления [3]. В заключении прокурор должен проанализировать исследованные в ходе судебного разбирательства доказательства, раскрыть характер правоотношений сторон, сослаться на закон, нормы которого регулируют данные общественные отношения, и высказать своё мнение о том, как должно быть разрешено дело.

В соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства РФ к категории дел по которым прокурор дает заключение относится: об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 213); о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ст. 243); о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 277); о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулёзную организацию в недобровольном порядке (ст. 283); о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 268); об административном надзоре (ст. 272).

В то же время, ч. 7 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ закрепляет важную «ограничительную» норму: «Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления» [3]. Данные положения Кодекса нашли свое отражение в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», а именно: «исключается возможность дачи заключения по делу, в кото-

ром орган прокуратуры выступает в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица» [4].

Важно подчеркнуть, что в зависимости от категории административного дела, при реализации права на подачу административного иска, или дачи заключения прокурор руководствуется значительным количеством нормативных правовых актов, а также актами, положения которых разъясняют отдельные вопросы судебной практики, в частности: по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, кроме положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Приказа Генерального прокурора РФ от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» [4], прокурор руководствуется Законом РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [5]; Федеральным закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [6]; Постановлением Правительства РФ от 28.04.1993 № 377 «О реализации Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [7]; Постановлением Правительства РФ от 25.05.1994 № 522 «О мерах по обеспечению психиатрической помощью и социальной защите лиц, страдающих психическими расстройствами» [8]; Определением Конституционного суда РФ от 10 марта 2005 г. № 62-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гирича Игоря Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 24, 25, 33 – 36 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [9]; Определением Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 544-О-П «По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [10]; Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [11].

По административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке прокурор руководствуется Федеральным законом от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22.10.2013 №60 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3114-13 «Профилактика туберкулеза»; Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства».

По административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами прокурор руководствуется Определением Конституционного Суда РФ

от 2 марта 2006 г. № 58-О «По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»; Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Кроме того, указанные нормативные правовые акты обуславливают появления дополнительных обязанностей. Так, в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины исключая возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином. Также, в случае предъявления прокурором административного иска, истцу-прокурору необходимо представить в суд надлежащую доказательственную базу, в частности: по делам о принудительной госпитализации гражданина в противотуберкулезное медицинское учреждение в недобровольном порядке к доказательствам относятся: заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, обязательности диспансерного наблюдения; иные материалы, подтверждающие необходимость госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации о помещении гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; документы, подтверждающие неоднократное нарушение гражданином, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленное уклонение гражданина от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза и т.д. Также на прокурора возлагается обязанность 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.

Таким образом, прокурор как истец обязан обеспечить сбор указанных документов.

Одновременно, приказом Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» установлены обязанности прокуроров, обеспечивающих участие в административном судопроизводстве. К ним относятся:

– участие в рассмотрении судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций дел, возбужденных административным исковым заявлением прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, указанных в ч. 1 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе по заявлениям и представлениям о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам;

– обеспечение качественной подготовки и направления в суд заявлений о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям в результате преступлений, если такие заявления не рассмотрены в порядке уголовного судопроизводства (статьи 44, 306 и 309 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации);

– вступление в процесс на любой его стадии и дача заключений в иных случаях, предусмотренных ч. 7 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ и федеральными законами;

– апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по административным делам, в рассмотрении которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор;

– рассмотрение обращений о проверке законности и обоснованности судебных актов, вынесенных в порядке административного судопроизводства по делам, в которых предусмотрено участие прокурора, от лиц, участвующих в деле, а также от лиц, не привлеченных к участию в деле, если вопрос об их правах и обязанностях был разрешен судом [4].

Продолжая исследование, отметим, что анализ законодательства показывает, что процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве имеет ряд особенностей. Во-первых, прокурор не может заключить соглашение о примирении, освобождается от обязанности по уплате судебных расходов, участвовать в рассмотрении административного дела по основаниям, предусмотренным ст. 31, 33 Кодекса административного судопроизводства РФ (является членом семьи, родственником или родственником супруга кого-либо из лиц участвующих в деле; личная прямая или косвенная заинтересованность в исходе административного дела). По данному поводу Павловская М. В. в научной статье «Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве» отмечает, что отсутствие у прокурора права на заключение соглашения о примирении обусловлено тем, что указанное исключительное право принадлежит только сторонам по делу, к которым в данном случае относятся субъекты спорного материального правоотношения. Поскольку прокурор не является субъектом материального правоотношения, то он указанным правом и не обладает [12, с. 4].

Подводя итог, следует отметить, что:

– считаем, что нормативные правовые акты, устанавливающие процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве, имеют многоаспектную юридическую природу и относятся к различным отраслям права;

– установлено, что участие прокурора в административном судопроизводстве регулируется значительным количеством нормативных правовых актов, которые предложено разделить на две группы общие (закладывают фундаментальные принципы участия прокурора в административном судопроизводстве) и специальные (совокупность нормативных правовых актов, нормы которых непосредственно осуществляют регулирование отношений, возникающих в процессе реализации прокурором процессуальных прав и обязанностей в административном судопроизводстве);

– установлено, что прокурор как участник административного судопроизводства обладает специальным дуалистическим процессуальным статусом, в соответ-

ствии с которым прокурор реализует статус административного истца, с другой стороны – вступает в административное судопроизводство для дачи заключения, т.е. высказать своё мнение о том, как должно быть разрешено дело.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 10.09.2019). – Текст электронный.
2. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18449#01241298662093493> (дата обращения 07.09.2019). – Текст электронный.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения 07.09.2019). – Текст электронный.
4. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 июля 2017 г. № 475. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71659058/#ixzz5EtXMFS5p> (дата обращения 12.09.2019). – Текст электронный.
5. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4205/ (дата обращения 21.09.2019). – Текст электронный.
6. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/ (дата обращения 21.09.2019). – Текст электронный.
7. О реализации Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (вместе с «Перечнем медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности : постановление Правительства РФ от 28.04.1993 N 377. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1918/ (дата обращения 21.09.2019). – Текст электронный.
8. О мерах по обеспечению психиатрической помощью и социальной защите лиц, страдающих психическими расстройствами: постановление Правительства РФ от 25.05.1994 № 522 (ред. от 24.11.2014). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3822/ (дата обращения 21.09.2019). – Текст электронный.
9. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гирича Игоря Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 24, 25, 33-36 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании :Определение Конституционного суда РФ от 10 марта 2005 г. № 62-О. URL: <http://www.psychopravo.ru/law/ks-rf/opredelenie-ks-rf-62-2005.htm> (дата обращения 05.09.2019). – Текст электронный.
10. По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 N 544-О-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89963/ (дата обращения 22.09.2019). – Текст электронный.
11. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205136/ (дата обращения 23.09.2019). – Текст электронный.
12. Павловская М. В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве / М. В. Павловская // Законность. – 2016. – N 1. – С. 3-7.

Kaluka N. N., Basov A. V. On the issue of determining the procedural status of the prosecutor in administrative proceedings / N. N. Kaluka, A. V. Basov // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2019. – T. 4 (72). № 4. – P. 166-173.

The article analyzes the features of the implementation of the procedural status of the Prosecutor in administrative proceedings. It is established that the legal regulation of the participation of the prosecutor in the administrative proceedings is of a holistic nature, that is, the norms that fix the procedural features of the prosecutor's participation in this legal procedure are contained in various legal acts, as well as in the acts, the provisions of which clarify certain issues of the judicial practice. In addition, based on the study of scientific, educational and methodological literature, as well as the norms of the current legislation, procedural peculiarities of the prosecutor's participation in administrative proceedings are disclosed and it is established that the participation of the prosecutor in administrative proceedings is carried out in two forms, namely: through the submission of an administrative claim; accession to cases initiated by other subjects with a view to giving an opinion on the administrative case.

Keywords: administrative legal proceedings, normative and legal aspect, procedural features, procedural status, participation.

Spisok literatury`

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii ot 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (data obrashheniya 10.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
2. Sudebnoe administrativnoe pravo: Uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushhixsya po special`nosti "Yurisprudenciya" / Zelenczov A. B., Yastrebov O. A.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18449#01241298662093493> (data obrashheniya 07.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
3. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 08.03.2015 № 21-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (data obrashheniya 07.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
4. Ob obespechenii uchastiya prokurorov v grazhdanskom i administrativnom sudoproizvodstve : prikaz General`noj prokuratury` RF ot 10 iyulya 2017 g. № 475. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71659058/#ixzz5EtXMFS5p> (data obrashheniya 12.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
5. O psixiatricheskoj pomoshhi i garantiyax prav grazhdan pri ee okazanii: Zakon RF ot 02.07.1992 № 3185-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4205/ (data obrashheniya 21.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
6. Ob osnovax oxrany` zdorov`ya grazhdan v Rossijskoj Federacii : Federal`ny`j zakon ot 21.11.2011 № 323-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/ (data obrashheniya 21.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
7. O realizacii Zakona Rossijskoj Federacii «O psixiatricheskoj pomoshhi i garantiyax prav grazhdan pri ee okazanii» (vmeste s «Perechnem medicinskix psixiatricheskix protivopokazaniy dlya osushhestvleniya otdel`ny`x vidov professional`noj deyatel`nosti i deyatel`nosti, svyazannoj s istochnikom povy`shennoj opasnosti : postanovlenie Pravitel`stva RF ot 28.04.1993 N 377. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1918/ (data obrashheniya 21.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
8. O merax po obespecheniyu psixiatricheskoj pomoshh`yu i social`noj zashhite licz, stradayushhix psixicheskimi rassstrojstvami: postanovlenie Pravitel`stva RF ot 25.05.1994 № 522 (red. ot 24.11.2014). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3822/ (data obrashheniya 21.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
9. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby` grazhdanina Giricha Igorya Valer`evicha na narushenie ego konstitucionny`x prav polozheniyami statej 24, 25, 33-36 Zakona Rossijskoj Federacii «O psixiatricheskoj pomoshhi i garantiyax prav grazhdan pri ee okazanii»: Opreделение Konstitucionnogo suda RF ot 10 marta 2005 g. № 62-O. URL: <http://www.psychopravo.ru/law/ks-rf/opredelenie-ks-rf-62-2005.htm> (data obrashheniya 05.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.
10. Po zhalobe grazhdanki Xoroshavcevoj Nadezhdy` Nikolaevny` na narushenie ee konstitucionny`x prav ryadom polozhenij Zakona Rossijskoj Federacii «O psixiatricheskoj pomoshhi i garantiyax prav grazhdan pri ee okazanii» i Grazhdanskogo processual`nogo kodeksa Rossijskoj Federacii : Opreделение

Konstitucionnogo Suda RF ot 05.03.2009 N 544-O-P. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89963/ (data obrashheniya 22.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.

11. O nekotory`x voprosax primeneniya sudami Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii : Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 27.09.2016 № 36. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205136/ (data obrashheniya 23.09.2019). – Tekst e`lektronny`j.

12. Pavlovskaya M. V. Osobennosti uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve / M. V. Pavlovskaya // Zakonnost`. – 2016. – N 1. – S. 3-7.