

**Keywords:** constitution; constitutional duties; constitutional principle; creation of conditions; economic opportunity; individual opportunity.

UDC 342.74

---

*Статья поступила  
в редакцию 29.06. 2018 г.*

**Д. В. ПЛОСКУНОВ**

---

## **СТАТУС ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ**

---

В статье анализируются полномочия прокурора в сфере производства по делам об административных правонарушениях, в том числе по осуществлению административного преследования. Обосновывается необходимость внесения изменений в Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПИКоАП) по вопросам поручения подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению, а также принятия прокурором мер реагирования на нарушения законодательства, выявленные в ходе административного преследования. Обозначаются полномочия прокуратуры по межведомственному взаимодействию, а также полномочия прокурора по изданию правовых актов управления.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор; статус; полномочия; административное право; административный процесс.

УДК 342.9

---

Проблема правового статуса прокурора в административном процессе характеризуется неоднозначным доктринальным определением как места административного процесса в системе права, так и видов административного процесса. Традиционно прокурор главным образом воспринимается как субъект административно-деликтного процесса. Вместе с тем современное белорусское законодательство свидетельствует, что такое представление всесторонне не отражает положение прокурора во всех аспектах его административно-процессуальной деятельности и требует научного осмысления.

Целью данной работы является выявление полномочий прокурора в различных видах административного процесса и внесение предложений по совершенствованию правового регулирования. Для ее достижения использованы такие методы, как анализ, гипотеза, метод комплексного исследования, формально-юридический метод и метод правового моделирования.

Отметим, что в Словаре иностранных слов термин «статус» определяется как правовое положение, состояние. Он происходит от латинского слова *status*, под которым подразумевалось состояние дел, положение [1, с. 482]. Этот же термин встречается и в Словаре русского языка, где он определяется как правовое положение [2, с. 624]. Как видим, уже само определение термина «статус» предполагает, что речь идет о праве и правоотношениях.

---

*Денис Владимирович ПЛОСКУНОВ (Ploskunov.denis@mail.ru), аспирант кафедры международного права Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).*

Применительно к государственным органам Ю. Н. Стариллов указывал, что сущность (правового) статуса находит свое выражение в компетенции государственного органа, которая является совокупностью внешне властных полномочий [3, с. 257]. При этом наличие государственно-властных полномочий — главный юридический признак любого государственного органа [4, с. 58]. Не является исключением и система органов прокуратуры Республики Беларусь. Административно-правовой статус прокуратуры является многогранным правовым институтом, включающим в себя не только обезличенные признаки органа власти, но и совокупность иных компонентов, которые выделяют его из целостной системы государственных органов. Прежде всего, к ним относится установленная в ст. 1 закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее — Закон о прокуратуре) функция надзора за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории страны [5]. При этом осуществление всеобщего прокурорского надзора за исполнением законности устанавливает поднадзорность иных правоохранительных и контрольно-надзорных органов прокуратуре. Административно-правовой статус прокуратуры состоит из определенных государством свойств (прав и обязанностей) данного органа как субъекта административного права. Они реализуются в деятельности должностных лиц прокуратуры. Эти свойства характеризуют их потенциальные возможности вступать в административно-правовые отношения в рамках правосубъектности соответствующей прокуратуры и компетенции, которой она обладает в области обеспечения реализации административно-правового статуса прокуратуры такого звена [6, с. 36—37].

Что касается реализации норм административного и административно-деликтного права, то она возможна лишь в определенной форме — процессуальной. Так, до сих пор продолжают споры о месте административно-деликтного права в системе национального права. Одни ученые-административисты указывают на то, что к настоящему времени сформировалась самостоятельная отрасль административно-деликтного права (А. П. Шергин, А. Н. Крамник, Н. А. Самбор и др.) [7, с. 176; 8, с. 4; 9, с. 102]. Другие считают его подотраслью административного права (А. В. Киринов, А. Б. Агапов), указывая на это как непосредственно [10, с. 23; 11, с. 23], так и опосредованно, выделяя меры административной ответственности наряду с мерами административного пресечения и административно-предупредительными мерами в качестве группы мер административного принуждения. Эту группу российские административисты Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариллов включают в состав общей части административного права [12, с. 71, 520].

Поскольку материальное право первично, а процессуальное вторично, то с аналогичной проблемой связан также вопрос места административно-деликтного процесса в системе права. Так, Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариллов высказывают мнение о том, что административное право реализуется в различных видах деятельности. Вместе с тем разные виды деятельности не могут находиться в рамках одного процесса. Единая административно-процессуальная форма не может удовлетворить потребности и правотворчества, и правонаделения, и юрисдикции. На этом основании выделяют разные процессы: административно-правотворческий, административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) и административно-юрисдикционный. Все названные процессы можно объединить единым названием — «административно-процессуальная деятельность». К административно-правотворческому процессу относится деятельность (производство) по принятию различных правовых актов. К административно-правонаделительному — по комплектованию личного состава, по приватизации государственного имуще-

ства, по применению мер поощрения, по распределению ресурсов, по выдаче разрешений, по регистрации, надзорные и др. В свою очередь в административно-юрисдикционном процессе выделяются такие виды производств, как: по жалобам граждан; по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное (по привлечению к дисциплинарной и материальной ответственности); исполнительное (исполнение актов судов и иных уполномоченных органов); по применению мер административного пресечения (принудительного лечения, задержания граждан, задержания транспортных средств и др.) [12, с. 599–603].

Как единый процесс, включающий два вида административно-процессуальной деятельности: административно-процедурную и административно-юрисдикционную, рассматривают административный процесс Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. В отличие от приведенной выше точки зрения, производство по принятию правовых актов управления авторы относят к одному из видов административно-процедурных производств. Производство по делам об административных правонарушениях они определяют как вид административно-юрисдикционного производства [13, с. 215–223].

А. В. Кирин рассматривает административно-деликтный процесс как самостоятельный, единственно реально сложившийся и законодательно оформленный вид административного процесса и как составную часть административно-деликтного права [10, с. 10].

Другой автор В. А. Круглов полагает, что административным процессом является установленный ПИКоАП порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. Он указывает, что законодателем административный процесс отождествлен с понятием производства по делам об административных правонарушениях [14, с. 6].

Коллектив белорусских ученых-административистов полагает возможным согласиться с тем, что административно-деликтный процесс входит в систему административного права наряду с административным (управленческим) правом и административно-деликтным правом, если под административно-деликтным процессом считать не только ту процессуальную деятельность, которую ПИКоАП определяет как административный процесс, но и деятельность по исполнению административных взысканий [15, с. 5].

Несмотря на имеющиеся в правовой доктрине споры, безусловно, прокурор является субъектом административного процесса в широком смысле этого понятия, включающего в себя как административно-деликтную процессуальную деятельность, так и управленческую деятельность, а следовательно, обладает соответствующим статусом.

Вместе с тем главным образом прокурор воспринимается как субъект административно-деликтного процесса. Здесь он наделен достаточно широким перечнем полномочий, выступая и в качестве участника административно-деликтного процесса, и в качестве субъекта, осуществляющего надзор за соблюдением законодательства при ведении административного процесса и исполнении административных взысканий.

Административно-деликтный процесс включает в себя ряд стадий, направленных на рассмотрение дела об административном правонарушении по существу (в том числе при рассмотрении жалобы или протеста на постановление), и одну стадию по исполнению постановления. Подтверждение того, что последняя стадия законодателем рассматривается как одна из стадий административного процесса, — включение главы 13 с соответствующим названием в раздел III ПИКоАП «Административный процесс» [16]. Но в ПИКоАП выделена также и Исполнительная часть. Представляется, что ее выделение основано главным образом на том, что для административно-деликтного и

уголовного права характерны общность корней и закономерностей развития [10, с. 10]. То же справедливо и для процессуальных отраслей права. Исполнение наказания, назначенного в уголовном процессе, регламентировано несколькими статьями Уголовно-процессуального кодекса (далее — УПК) и отдельным законом — Уголовно-исполнительным кодексом. Конструируя ПИКоАП, законодатель, вероятно, решил позаимствовать соответствующие идеи, объединив при этом два кодекса в один — ПИКоАП, выделив в нем Процессуальную и Исполнительную части.

Рассматривая полномочия прокурора в рамках Процессуальной части ПИКоАП, следует с оговоркой согласиться с тем, что по своему содержанию они могут быть разделены на три основные группы:

- полномочия в выявлении нарушений законов, причин нарушений и условий, им способствующих;
- полномочия, направленные на устранение нарушений законов, причин и условий, им способствующих;
- полномочия в привлечении правонарушителей к ответственности [17, с. 47]. Вместе с тем органы прокуратуры частью 1 ст. 3.1 ПИКоАП не названы в качестве органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях, поэтому третьей группе полномочий применительно к белорусскому законодательству корректнее было бы обозначить как группу полномочий по административному преследованию.

Первые две названные группы полномочий прокурора, безусловно, требуют научного осмысления, однако рамки данной статьи не позволяют нам произвести подробный их анализ. С учетом того, что в самом общем виде они нашли относительно четкое закрепление в ст. 2.15 ПИКоАП, ограничимся их выделением в соответствии с содержанием указанного структурного элемента кодекса. По своему характеру эти полномочия являются надзорными и содержатся в ч. 2 ст. 2.15 ПИКоАП. С учетом изменений ПИКоАП, вступивших в силу с 31. 01. 2018 г., к полномочиям прокурора по выявлению нарушений законов, причин нарушений и условий, им способствующих, следует отнести полномочия, предусмотренные п.п. 1, 3, 4, 9, 12 ч. 2 ст. 2.15 ПИКоАП, а по устранению нарушений законов, причин и условий, им способствующих, — предусмотренные п.п. 2, 5, 6, 7, 10, 11, 13 ч. 2 ст. 2.15 ПИКоАП [16; 18, ст. 2]. Одновременно объем прав прокурора, определенный п.п. 2, 3 и 9 ч. 2 ст. 2.15 ПИКоАП, охватывается и третьей группой его полномочий. Отметим, что вторая группа полномочий направлена на реагирование исключительно в отношении суда, органа, ведущего административный процесс (в отличие от мер реагирования суда, органа, ведущего административный процесс, на выявленные при производстве по делу нарушения законодательства, причины и условия, им способствующие, допущенные иными лицами). Одним из наиболее серьезных инструментов прокурорского надзора в рамках данной группы полномочий является опротестование постановлений по делам об административных правонарушениях. Так, по протесту прокуратуры Гродненской области было прекращено дело об административном правонарушении по ч. 5 ст. 18.22 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) в отношении гражданина. Ранее орган ГАИ наложил на него административное взыскание в виде штрафа в размере 0,5 базовой величины, который гражданин оплатил на месте. Фабула дела заключалась в том, что лицо, имея документы о прохождении техосмотра, не разместило в правом нижнем углу ветрового стекла автомобиля разрешение на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении. Постановление по делу было признано не основанным на законе, поскольку такую обязанность Правила дорожного движения для водителя не предусматривают. Порядок

размещения такого допуска определяется п. 22 Положения о порядке проведения гостехосмотра транспортных средств и их допуска к участию в дорожном движении, утвержденного постановлением Совмина Республики Беларусь от 30. 04. 2008 г. № 630. Контроль за его соблюдением осуществляет Минтранс, а не органы ГАИ. Кроме того, если автомобиль прошел техосмотр и получен допуск к участию в дорожном движении, ответственность за невыполнение указанного требования не предусмотрена [19, с. 20].

В основе классификации третьей группы полномочий прокурора лежат наличие (отсутствие) у него прав делегировать административное преследование иному органу, совершать процессуальные и иные действия на стадии подготовки дела, а также порядок составления протокола об административном правонарушении. Она более разрознена по нормам ПИКоАП, нежели первые две группы, образуется положениями, содержащимися в п.п. 2, 3, 8 ч. 2 ст. 2.15, п. 7 ч. 2 ст. 3.30, ч. 1 ст. 9.4 ПИКоАП, и может быть разделена на две подгруппы:

– по делегированию на основании п. 8 ч. 2 ст. 2.15 или ч. 1 ст. 9.4 ПИКоАП административного преследования компетентному органу согласно ст. 3.30 ПИКоАП. Это касается только правонарушений, по которым согласно п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП прокурор составляет протоколы лишь в порядке надзора.

Так, при выявлении, например, признаков нарушения правил пользования жилыми помещениями (ст. 21.16 КоАП) прокурор вправе поручить подготовку дела об административном правонарушении исполкому (администрации района в городе) или органу госнадзора, или организации, осуществляющей эксплуатацию жилфонда и (или) предоставляющей коммунальные услуги (п.п. 2, 6, 12 ст. 3.30 ПИКоАП), истребовать дело, дать по нему указания, санкционировать производство процессуальных действий и применение мер обеспечения процесса. Протокол об административном правонарушении может быть составлен либо должностным лицом органа, осуществляющего подготовку дела к рассмотрению, либо прокурором (в порядке надзора, без совершения процессуальных действий и применения мер обеспечения процесса лично). Эти полномочия прокурора носят надзорный характер;

– по непосредственному административному преследованию полностью или частично. В первом случае при наличии признаков состава одного из правонарушений, названных в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП, прокурор вправе провести подготовку дела об административном правонарушении в полном объеме, пользуясь полномочиями, предусмотренными ст. 3.29 ПИКоАП, составив по ее окончании протокол об административном правонарушении или прекратив дело. Эти полномочия прокурора носят ненадзорный характер. По таким деликтам законодательство не предусматривает право прокурора поручить подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению иным органам.

Во втором случае прокурор вправе по начатому им административному процессу поручить подготовку дела к рассмотрению надлежащему органу (по правонарушениям, не перечисленным в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП). Вместе с тем по непосредственно перечисленным в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП деликтам прокурор вправе истребовать дело, начатое иным компетентным органом, осуществляющим его подготовку к рассмотрению, совершить необходимые процессуальные действия, применить меры обеспечения процесса и составить протокол об административном правонарушении. Эти полномочия прокурора носят надзорный характер. Запрета на совершение таких действий в законе нет.

По мнению В. А. Круглова, положения п. 8 ч. 2 ст. 2.15 ПИКоАП о том, что прокурор «...поручает органу, ведущему административный про-

цесс, подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению (по административным правонарушениям, протоколы по которым не составляются прокурором)» входит в противоречие с положением п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП, в котором говорится, что прокурор имеет право составлять протоколы также «за иные административные правонарушения — при осуществлении надзорных функций», т. е. прокурор имеет право составить протокол за любое административное правонарушение, так как он всегда осуществляет в соответствии с ч. 1 ст. 125 Конституции надзор за исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов. Автор также полагает, что слова «по административным правонарушениям, протоколы по которым не составляются прокурором» из п. 8 ч. 2 ст. 2.15 ПИК<sub>о</sub>АП целесообразно исключить, что позволит прокурору самому осуществлять подготовку *любого* дела об административном правонарушении к рассмотрению или поручить это иному компетентному органу, так как в силу п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП составлять протокол об административном правонарушении не обязанность, а право прокурора [14, с. 42]. Тогда следует вести речь и о том, чтобы исключить из п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП указание на конкретные составы административных правонарушений, но автор этого не делает [15, с. 42, 283].

Действительно, формально приведенные нормы противоречивы. Но, полагаем, при конструировании ПИК<sub>о</sub>АП законодатель исходил из следующего. Те правонарушения, которые непосредственно перечислены в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП, посягают на наиболее значимые общественные и государственные интересы, что подтверждается и характером деликтов, дополняя этот перечень (например, включение с 03. 05. 2016 г. состава правонарушения, предусмотренного ст. 17.11 КоАП, согласно Закону Республики Беларусь от 20. 04. 2016 г. № 358-З [20, ст. 7]). Именно потому закрепленные в данной норме составы правонарушений находятся в зоне особого внимания прокурора.

Относительно административных правонарушений, непосредственно не перечисленных в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП, вспомним, что согласно ч. 1 ст. 2.15 ПИК<sub>о</sub>АП прокурор осуществляет надзор за исполнением законодательных актов *при ведении административного процесса*. ПИК<sub>о</sub>АП — это закон, предметом правового регулирования которого является порядок деятельности по делу об административном правонарушении. Из этого следует, что ПИК<sub>о</sub>АП регламентирует лишь ту часть прокурорского надзора, которая реализуется в сфере административного преследования. То есть данный закон не может определять полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законодательства в целом. Поэтому формулировка «при осуществлении надзорных функций» в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП относится не к прокурорскому надзору вообще, а лишь к той его части, что реализуется в административном процессе. Следовательно, по правонарушениям, непосредственно не перечисленным в п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП, такая правовая конструкция также наделяет прокурора правом составления протокола об административном правонарушении, но в порядке надзора, без проведения им лично процессуальных действий на стадии подготовки дела к рассмотрению. Осуществляя *надзор* за ведением компетентным должностным лицом административного процесса, руководствуясь п. 9 ч. 2 ст. 2.15 ПИК<sub>о</sub>АП, прокурор вправе истребовать дело об административном правонарушении для решения вопроса о составлении протокола об административном правонарушении. Нами это выше также указывалось.

Таким образом, прокурор вправе составлять протокол об административном правонарушении и как должностное лицо органа, ведущего административный процесс (ст.ст. 3.29, 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП), и как надзирающий субъект (ст. 3.30 ПИК<sub>о</sub>АП). Поскольку перечень надзорных полномочий прокурора

содержится в ч. 2 ст. 2.15 ПИКопАП и является закрытым, постольку для соответствия содержания этой нормы его фактическим полномочиям соответствующее право следует закрепить отдельным пунктом в данном структурном элементе статьи. Например, дополнить его пунктом 14 следующего содержания: «14) составляет протокол об административном правонарушении (по административным правонарушениям, протоколы по которым согласно пункту 7 части 2 статьи 3.30 настоящего Кодекса составляются при осуществлении надзорных функций)».

Чтобы определиться, является ли составление протокола об административном правонарушении правом или обязанностью прокурора, обратимся к конструкции ч. 2 ст. 3.30 ПИКопАП: перечисленные в данной норме субъекты *имеют также право составлять* протоколы об административных правонарушениях. Часть 1 ст. 3.30 ПИКопАП предусматривает, что протоколы об административных правонарушениях *имеют право* составлять уполномоченные на то должностные лица, перечисленные в данной норме. Подобные конструкции правовых норм с учетом содержания ст. 3.29 ПИКопАП указывают на то, что формулировка «имеют право» здесь упоминается не в противоположность обязанности, а как соответствующее полномочие должностного лица. Указание в ч. 2 ст. 3.30 ПИКопАП на перечисленных в ней субъектов, *также* имеющих право на составление протоколов об административных правонарушениях, свидетельствует о том, что они обладают таким полномочием в дополнение, наряду с иными субъектами, в полномочия которых составление протоколов по соответствующим статьям КоАП входит в первую очередь. Следовательно, такая правовая конструкция не означает, что прокурор может действовать по усмотрению. Содержание п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКопАП определяет вектор дальнейших его действий в зависимости от состава совершенного правонарушения: непосредственно осуществлять подготовку дела к рассмотрению или поручить ее компетентному органу. Поэтому для устранения формального противоречия между содержанием п. 8 ч. 2 ст. 2.15 ПИКопАП и п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКопАП, вызванного редакционной неточностью первой нормы, считаем возможным внести в нее изменения, заменив в п. 8 ч. 2 ст. 2.15 ПИКопАП слова «(по административным правонарушениям, протоколы по которым не составляются прокурором)» словами «(по административным правонарушениям, протоколы по которым составляются при осуществлении надзорных функций)».

Осуществляя подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению, прокурор обладает полномочиями, предусмотренными ст. 3.29 ПИКопАП. В силу ст. 10.31 ПИКопАП при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, судья имеет право вынести частное определение, а орган, ведущий административный процесс, — направить предложения в соответствующие государственные органы и иные организации о принятии мер по устранению этих причин и условий. Представляется, что формулировка «предложения» некорректна по отношению к прокурору, поскольку в силу гл. 10 Закона о прокуратуре акты прокурорского надзора содержат не предложения, а требования (кроме официального предупреждения). В соответствии с ч. 1 ст. 38 Закона о прокуратуре актом надзора, содержащим требование об устранении как нарушений законодательства, так и причин и условий, способствующих им, является представление [5, ст.ст. 38—42]. С учетом изложенного прокурор при ведении процесса может принять меру реагирования не в соответствии с ПИКопАП, а согласно абзацу 5 ч. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре, внося представление. Такое его право не устраняет имеющийся недостаток ПИКопАП и не служит повышению авторитета органов прокуратуры, оказанию воспита-

тельного воздействия на лиц, не устранивших факторы, способствовавшие совершению деликта. Одновременно обращает на себя внимание то, что в силу ч. 3 ст. 3.1, ст. 3.2 ПИКоАП дела об административных правонарушениях, протоколы о совершении которых составлены прокурором, рассматриваются судами. Следовательно, описанные противоречия в законах отдают прерогативу реагирования по таким делам суду [16]. Кроме того, ПИКоАП в отличие от УПК не предусматривает также для кого бы то ни было право реагировать на нарушения законодательства, сами по себе способствовавшие совершению правонарушения и не повлекшие в дальнейшем иные причины и условия его совершения. Поэтому полагаем необходимым внести соответствующие дополнения и изменения в ст. 10.31 ПИКоАП, изложив ее в новой редакции:

«Статья 10.31 Меры реагирования на нарушения законодательства, причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения

При установлении нарушений законодательства, причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, судья имеет право вынести частное определение, а орган, ведущий административный процесс, — направить предложения в соответствующие государственные органы и иные организации о принятии мер по устранению этих нарушений, причин и условий. В соответствующих случаях прокурор вправе внести представление. Должностные лица государственных органов и иных организаций обязаны в течение месяца со дня поступления частного определения или предложения, представления прокурора сообщить о принятых мерах соответственно суду, органу, ведущему административный процесс, прокурору их вынесшим и направившим».

Полномочия прокурора в рамках Исполнительной части ПИКоАП кодексом четко не регламентированы [16, ст. 14.6]. Они определяются п. 10 ч. 2 ст. 2.15 ПИКоАП, а также общими полномочиями, предусмотренными Законом о прокуратуре и иным специальным законодательством, и нуждаются в конкретизации и развитии.

Действующее законодательство позволяет утверждать, что прокурор выступает также в качестве субъекта административного (управленческого) права, реализуя полномочия в определенной процессуальной (административно-правонаделительной или оперативно-распорядительной) форме.

В теории административного права отмечается, что в круг общественных отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования, входит, в частности, внутриорганизационная деятельность руководителей государственных органов, не входящих в аппарат управления. Так, прокурор, руководя подчиненными им работниками, органами, выступает как глава учреждения, администратор [4, с. 20]. Таким образом, в качестве субъекта административного права, а следовательно, соответствующего вида административного процесса в данном случае рассматривается только прокурор как руководитель органа прокуратуры.

Несмотря на сложившуюся достаточно узкую научную интерпретацию полномочий прокурора как субъекта административного (управленческого) права, формирующееся законодательство понуждает рассматривать его деятельность через призму процессуальных норм в этом качестве более широко, а также включать сюда и иных прокурорских работников. Так, в целях придания контрольной (надзорной) деятельности предупредительного характера, перехода к преимущественному использованию профилактических мер, направленных на предотвращение правонарушений при осуществлении предпринимательской деятельности, подпунктом 5.7 п. 5 Директивы Президента Республики Беларусь от 31. 12. 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской

инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», в частности, Генеральной прокуратуре поручено организовать систематическое конструктивное взаимодействие контролирующих (надзорных) органов и объединений предпринимателей (союзов, ассоциаций) по вопросам практики применения и совершенствования законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности [21]. Поскольку соответствующее поручение дано не только Генеральному прокурору, но в целом Генеральной прокуратуре как государственному органу, приказом Генерального прокурора соответствующие полномочия могут быть возложены на определенное структурное подразделение Генеральной прокуратуры. При этом уполномоченный субъект будет обладать организационными полномочиями, а по обозначенному Директивой вопросу — организовывать работу и взаимодействие субъектов, не находящихся в подчинении Генеральной прокуратуры и системы органов прокуратуры в целом.

Еще одним примером вневедомственной администрирующей деятельности прокурора (с организационной точки зрения) является деятельность координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией. Так, прокурор как председатель координационного совещания вправе давать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения письменные указания по вопросам организации борьбы с преступностью и коррупцией, деятельности в сфере профилактики правонарушений; заслушивать отчеты руководителей государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, руководителей государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией, по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией, а также отчеты руководителей субъектов профилактики правонарушений по вопросам профилактики правонарушений, в том числе выполнения решений координационного совещания; поручать членам координационного совещания подготовку материалов для рассмотрения вопросов на координационном совещании и т. д. (п.п. 6, 11 Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией) [22].

Для организации деятельности координационного совещания образуется секретариат, в состав которого входят работники государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией, субъекты профилактики правонарушений, и работой которого руководит прокурорский работник (п. 17 Положения) [22].

В первом случае прокурор как руководитель соответствующей прокуратуры, а во втором случае прокурорский работник как руководитель секретариата выполняют административные функции, выражающиеся в реализации властных полномочий в отношении субъектов, непосредственно не подчиненных им по службе.

С точки зрения рассмотренного нами ранее разделения административного процесса на три части в качестве примера полномочий прокурора как руководителя соответствующей прокуратуры в административно-правотворческом процессе можно привести его право по изданию приказов и распоряжений (ст.ст. 23—25 Закона о прокуратуре) [5].

Таким образом, особенностью административного процесса является тот факт, что он обеспечивает процедуру реализации как регулятивных, так и охранительных норм права. При этом административный процесс носит различный характер, предоставляя в зависимости от реализуемой нормы права одному и тому же субъекту различные полномочия. С учетом поставленных государством перед прокурором задач наиболее широкими полномочиями он

обладает именно в административно-деликтном процессе. Вместе с тем белорусское законодательство придает все большее значение администрирующей деятельности прокурора по организации межведомственного взаимодействия. Исследование статуса прокурора в административно-деликтном процессе обозначило необходимость актуализации и корректировки его полномочий в данной части правового поля, а в других видах административного процесса — выявления полномочий прокурорских работников в них и глубокого анализа таковых. Статус прокурора в административном процессе — это многогранный и содержательный правовой феномен.

### Литература и электронные публикации в Интернете

1. Словарь иностранных слов / редкол.: Ф. Н. Петров [и др.]. — 18-е изд., стер. — М. : Рус. яз., 1989. — 624 с.
2. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / редкол.: Н. Ю. Шведова [и др.]. — 20-е изд., стер. — М. : Рус. яз., 1988. — 750 с.
3. *Стариков, Ю. Н.* Службное право : учеб. / Ю. Н. Стариков. — М. : БЕК, 1996. — 698 с.  
*Starilov, Yu. N.* Sluzhebnoe pravo [Serve law] : ucheb. / Yu. N. Starilov. — M. : BEK, 1996. — 698 p.
4. Административное право / Л. М. Рябцев [и др.]; под общ. ред. Л. М. Рябцева. — Минск : Амалфея, 2013. — 416 с.  
*Administrativnoe pravo [Administrate law] / L. M. Ryabtsev [i dr.]; pod obshch. red. L. M. Ryabtseva.* — Minsk : Amalfeya, 2013. — 416 p.
5. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.
6. *Стрельников, В. В.* Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры / В. В. Стрельников // Административ. право и процесс. — 2011. — № 5. — С. 36—39.  
*Strel'nikov, V. V.* Osobennosti administrativno-pravovogo statusa organov rossiyskoy prokuratury [Features of the administrative-legal status of the bodies of the Russian Prosecutor's Office] / V. V. Strel'nikov // Administrativ. pravo i protsess. — 2011. — N 5. — P. 36—39.
7. *Шергин, А. П.* Размышления об административно-деликтном праве / А. П. Шергин // Актуальные проблемы рос. права. — 2017. — № 5. — С. 175—182.  
*Shergin, A. P.* Razmyshleniya ob administrativno-deliktnom prave [Reflections about administrate-tort law] / A. P. Shergin // Aktual'nye problemy ros. prava. — 2017. — N 5. — P. 175—182.
8. *Крамник, А. Н.* Административно-деликтное право. Общая часть : пособие для студентов вузов / А. Н. Крамник. — Минск : Тесей, 2004. — 288 с.  
*Kramnik, A. N.* Administrativno-deliktnoe pravo. Obshchaya chast' [Administratortort law. General part] : posobie dlya studentov vuzov / A. N. Kramnik. — Minsk : Tesey, 2004. — 288 p.
9. *Самбор, Н. А.* Место административно-деликтного права в системе права и отрасли административного права / Н. А. Самбор // Юрид. наука. — 2014. — № 3. — С. 97—102.  
*Sambor, N. A.* Mesto administrativno-deliktnogo prava v sisteme prava i otrasli administrativnogo prava [The place of administrate-tort law in the system of law and administrative branch of law] / N. A. Sambor // Yurid. nauka. — 2014. — N 3. — P. 97—102.
10. *Кирич, А. В.* Теория административно-деликтного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. В. Кирич ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. — М., 2012. — 58 с.  
*Kirin, A. V.* Teoriya administrativno-deliktnogo prava [Theory of administrate-tort law] : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.14 / A. V. Kirin ; Ros. akad. nar. khoz-va i gos. sluzhby pri Prezidente RF. — M., 2012. — 58 p.
11. *Агапов, А. Б.* Административная ответственность : учеб. / А. Б. Агапов. — М. : Статут, 2000. — 251 с.

*Agapov, A. B.* Administrativnaya otvetstvennost' [Administrative responsibility] : ucheb. / A. B. Agapov. — М. : Statut, 2000. — 251 p.

12. *Бахрах, Д. Н.* Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересм. и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.

*Bakhrakh, D. N.* Administrativnoe pravo [Administrative law] : ucheb. / D. N. Bakhrakh, B. V. Rossinskiy, Yu. N. Starilov. — 3-е изд., peresm. i dop. — М. : Norma, 2008. — 816 p.

13. *Мигачев, Ю. И.* Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — 447 с.

*Migachev, Yu. I.* Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii [Administrative law of Russian Federation] : ucheb. dlya bakalavrov / Yu. I. Migachev, L. L. Popov, S. V. Tikhomirov ; pod red. L. L. Popova. — 3-е изд., pererab. i dop. — М. : Yurayt, 2013. — 447 p.

14. *Круглов, В. А.* Комментарий к Процессуально-исполнительному кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях / В. А. Круглов. — Минск : Амалфея, 2017. — 640 с.

*Kruglov, V. A.* Kommentariy k Protsessual'no-ispolnitel'nomu kodeksu Respubliki Belarus' ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Commentary to the Process-Executive Code of the Republic of Belarus on Administrative Offenses] / V. A. Kruglov. — Minsk : Amalfeya, 2017. — 640 p.

15. Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право : учеб. пособие : в 2 ч. / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева, О. И. Чуприс. — Минск : Выш. шк., 2017. — Ч. 2 : Процессуально-исполнительное право. — 239 с.

Administrativno-deliktnoe i protsessual'no-ispolnitel'noe pravo [Administrative-tort and procedural-executive law] : ucheb. posobie : v 2 ch. / L. M. Ryabtsev [i dr.] ; pod obshch. red. L. M. Ryabtseva, O. I. Chupris. — Minsk : Vysh. shk., 2017. — Ch. 2 : Protsessual'no-ispolnitel'noe pravo. — 239 p.

16. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 20 дек. 2006 г., № 194-З : принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г. : одобр. Советом Респ. 1 дек. 2006 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.01. 2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

17. *Моренко, К. В.* Административно-правовой статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях / К. В. Моренко // Вестн. Евраз. акад. административ. наук. — 2013. — № 4 (25). — С. 45–51.

*Morenko, K. V.* Administrativno-pravovoy status prokurora kak uchastnika proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [The administrative-legal status of the prosecutor as a participant in the proceedings for administrative offenses] / K. V. Morenko // Vestn. Evraz. akad. administrativ. nauk. — 2013. — N 4 (25). — P. 45–51.

18. О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2018 г., № 95-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

19. *Толкун, С.* Практические вопросы наложения административного взыскания за нарушения правил дорожного движения / С. Толкун // Законность и правопорядок. — 2017. — № 1. — С. 18–20.

*Tolkun, S.* Prakticheskie voprosy nalozheniya administrativnogo vzyiskaniya za narusheniya pravil dorozhnogo dvizheniya [Practical issues of imposing an administrative penalty for traffic violations] / S. Tolkun // Zakonnost' i pravoporyadok. — 2017. — N 1. — P. 18–20.

20. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 апр. 2016 г., № 358-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

21. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

22. Об утверждении Положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 дек. 2007 г., № 644 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

---

---

**DZIANIS PLASKUNOU**

---

***STATUS OF PUBLIC PROSECUTOR  
IN ADMINISTRATIVE PROCESS***

---

**Author affiliation.** *Dzianis PLASKUNOU* (Ploskunov.denis@mail.ru), *Belarus State Economic University (Minsk, Belarus)*.

**Abstract.** The article analyzes authority of the public prosecutor in the sphere of proceedings for administrative offenses, including implementation of administrative prosecution. The necessity is substantiated of changing some rules of law in the Code of Execution Procedure of the Republic of Belarus on Administrative Offenses concerning the issues of ordering the preparation of the case on an administrative offense for consideration, as well as taking measures by the public prosecutor to respond to violations of legislation that have been revealed during the administrative prosecution. The authority of the Prosecutor's Office for interdepartmental interaction is outlined, as well as the authority of the public prosecutor to issue legal acts of management.

**Keywords:** prosecutor's supervision; status; authority; administrative law; administrative process.

UDC 342.9

---

*Статья поступила  
в редакцию 21.09. 2018 г.*

---

---

**О. А. ПРОХОРЧИК**

---

***УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА  
В ЧАСТНОПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ***

---

---

---

Автор подчеркивает важность правильного определения субъектного состава категории «государство» в контексте международного частного права, что позволит установить специфику государства как субъекта международного частного права, а также отграничить от иных участников международных гражданских правоотношений. Для определения характера гражданской правосубъектности государства необходимо учитывать не только возможность его вступления в гражданский оборот, но и публичный характер его деятельности.

**Ключевые слова:** субъекты международного частного права; государство как субъект международного частного права; государство как участник гражданских правоотношений; гражданская правосубъектность государства; характер правосубъектности государства.

УДК 341.96:341.2

---

---

---

*Олег Анатольевич ПРОХОРЧИК, ассистент кафедры гражданско-правовых дисциплин Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).*