

УДК 342.9:347.963

**ПРАВОВАЯ НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ КАК ПРИМЕТА
СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА
(НА ПРИМЕРЕ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ)**

А. И. Туманов

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Статья посвящена процессуальному положению прокурора в административном судопроизводстве и проблемам законодательного регулирования.

Ключевые слова: законотворчество, прокурор, законодательная техника, возбуждение дела, дача заключения, правовая непоследовательность.

Современному российскому законотворчеству уже минуло более двух десятков лет. Казалось бы, срок безусловно достаточный для того, чтобы сам этот важнейший процесс рождения законов от периода вполне объяснимой лихорадочной «революционной» незрелости 90-х гг. прошлого века перешел к солидной «степенности» первой половины XXI в. Яркой иллюстрацией сказанному является колоссальное количество различного рода поправок и изменений, которые были внесены в названный период в, казалось бы, фундаментальные правовые акты нового времени, такие, как различного рода кодексы, законы и даже, страшно представить, – в российскую Конституцию.

Всё это свидетельствует, к сожалению, о непреодоленной «болезни роста» отцов производителей законов.

Не миновала эта болезнь, которую мы условно назовём правовой непоследовательностью, и недавно принятый Кодекс административного судопроизводства РФ от 2015 г. (далее - КАС), в который уже внесено более 50 поправок (?!). Постараемся это проиллюстрировать на, казалось бы, частном примере – месте прокурора в административном судопроизводстве.

Строго говоря, участие прокурора в административном судопроизводстве базируется практически на тех же фундаментальных принципах, что и в гражданском процессе, основой которого является состязательный характер судопроизводства, что, в свою очередь, предполагает по общему правилу обращение в суд за защитой самого заинтересованного лица. Прокурор же, в соответствии со ст. 39 КАС, может обратиться в суд лишь в случаях, предусмотренных этим кодексом, а также если сам гражданин по уважительной причине не в состоянии реализовать это право.

Вторая форма участия прокурора в административном процессе – дача заключения - также ограничена случаями, предусмотренными в законе. Вызывает уже сомнение то, как законодатель сформулировал эти случаи.

Вот здесь и начинает проявляться та самая правовая непоследовательность, о которой мы упомянули в заглавии данной статьи. Так, ч. 4 ст. 213 КАС достаточно ясно прописывает основания участия прокурора, хотя эта норма несколько перегружена повторением того, о чём уже сказано в ст. 39 КАС. Наверное, такое повторение излишне, но оно может быть оправдано тем, что правоприменитель должен однозначно понимать, что дела о нормоконтроле должны рассматриваться с участием прокурора. Казалось бы, что такая ясная линия должна выдерживаться и по другим категориям дел, где законодатель полагает целесообразным участвовать прокурору в административном процессе. Но, увы, это не всегда так. Сразу оговоримся, что эти нормы (ст. 39 и 213 КАС) идут в кодексе первыми, поэтому и у нас с точки зрения законодательной техники есть все основания полагать их базовыми для всех последующих правовых институтов, регулирующих сходные правоотношения.

Однако по делам о защите избирательных прав правовая логика, предложенная законодателем изначально, почему-то не выдерживается и в ст. 239 ч. 6 КАС уже не упоминается общее положение о том, что прокурор, обратившийся с административным иском по такому рода делам, лишается права давать заключение по данному делу. Более того, здесь вообще не упоминается и возможность участия прокурора в процессе для дачи заключения, но при этом ст. 243 ч. 3 КАС данной главы как бы не исключает эту форму участия прокурора по данной категории дел, оставляя нам право делать такой вывод не указанием в норме, а исходя «из общих соображений».

Далее, по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, в ч. 3 ст. 268 КАС ясно указывается, что дела данной категории рассматриваются с участием прокурора, неявка надлежаще извещённого прокурора не препятствует рассмотрению дела. При этом в ч. 4 ст. 270 КАС вновь предусматривается общее правило о праве прокурора обратиться с заявлением о досрочном прекращении административного надзора только в случае уважительных причин невозможности обращения за защитой самого поднадзорного. Но вновь, как и в предыдущем примере, редакции ч. 3 и 4 ст. 272 КАС как бы не исключают участие прокурора по такой категории дел и в форме дачи заключения, хотя напрямую об этом нигде в этой главе не говорится.

Увы, но данная логика, а вернее, её отсутствие, переходит и в следующие главы 30 и 31 кодекса, регулирующие производство по делам о госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую организацию. Эти категории дел вообще не предусматривают активной роли прокурора в защите публичного интереса, т.к. прокурор здесь лишен права на предъявление административного иска, что само по себе является несколько странным и нелогичным. В этих главах также прямо не говорится, а лишь подразумевается то, что прокурор может участвовать по таким делам только для дачи заключения. На самом деле ч. 5 ст. 277 КАС как бы предусматривает, что дело может рассматриваться с участием прокурора, и поэтому ч. 3 содержит указание на необходимость извещения прокурора по таким делам, но неявка надлежаще извещенного прокурора не препятствует рассмотрению. Более запутанной выглядит позиция законодателя об участии прокурора в аналогичной по сути категории дел гл. 31 КАС, регулирующей производство по делам о принудительной госпитализации гражданина в противотуберкулёзную организацию. С одной стороны, ч. 4 ст. 283 причисляет прокурора к числу лиц, которых надо известить и времени и месте рассмотрения дела и даже ч. 5 данной статьи *обязывает* прокурора и других лиц, перечисленных в ст. 4, участвовать в деле. С другой - причисление прокурора к лицам, обязанным участвовать в рассмотрении данной категории дел, оставляет без ответа неожиданный вопрос о том, подпадает ли прокурор в случае неявки под санкции, предусмотренные ст. 120 КАС, т.е. подлежит ли он в таком случае приводу.

Кстати, остался неурегулированным и вопрос о надлежащем извещении прокурора. Если понимать под надлежащим извещением лица, участвующего в деле, процедуру, прописанную в ст. 96 КАС, то тогда и прокурор должен быть включён в эту процедуру наряду с лицами, перечисленными в данной статье.

Наконец, анализ гл. 31.1 о защите интересов несовершеннолетних в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, при рассмотрении дел которых по смыслу ст. 285.3 КАС допускается участие прокурора, поскольку он также в ряду других лиц извещается о времени и месте рассмотрения дела, но опять-таки может и не участвовать в процессе, что не препятствует рассмотрению дела. Важно здесь также отметить, что и по данной категории дел прокурору не предоставлено активное право на предъявление иска в защиту прав несовершеннолетнего. Хотя сам повод - возраст несовершеннолетнего, а главное спасение жизни человека - по всем правовым канонам, и в

частности ст. 27 ч. 4 Закона о Прокуратуре РФ, обязывает прокурора предъявлять иск в суд в защиту интересов пострадавших.

Такие «усмотрительные» как для суда, так и для прокурора формулировки участия либо неучастия в деле (которые типичны и для других глав, рассмотренных выше) порождают ещё один вопрос: а вообще насколько актуальна государственная и общественная необходимость участия прокурора в административном производстве по всем таким категориям дел? На наш взгляд, ответ очевиден и он в немалой степени продиктован самим законодателем, который, как следует из приведённых выше примеров, не только предусматривает судебную защиту прав граждан в области административных и публичных правоотношений при активном участии прокурора в той или иной процессуальной форме, но и в одном случае обязывает к тому (ч. 5 ст. 283). Просто нужно более смело и последовательно закрепить в нормах КАС РФ *обязанность* прокурора участвовать во всех такого рода процессах.

Приведённый в данной статье краткий анализ правовой логики при регулировании в новом КАС РФ на первый взгляд частного вопроса – участия прокурора в административном судопроизводстве, как нам кажется, всё же отражает общую проблему законодательства и подталкивает к определённым выводам.

К сожалению, правовая непоследовательность, приближающаяся к правовой неряшливости в отечественном законодательстве до сего времени не преодолена. Не секрет, что количество поправок и изменений в некоторые, относительно недавно принятые законы чуть ли не догоняет количество самих норм.

Названные в данной статье примеры недоурегулированности в законе не могут не создавать для правоприменителя определённые практические сложности. Но самое главное видится в следующем: если законодатель может позволять себе из раза в раз, из закона в закон различные несогласованности, непоследовательности и неопределённости, то почему правоприменитель не может следовать той же логике? Тем более, что закон это позволяет.

**LEGAL CONSISTENCY AS THE APPLICATION OF MODERN
LAW (IN THE EXAMPLE OF PARTICIPATION OF THE
PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE COURT)**

A. I. Tumanov

Tver State University

The article is devoted to the procedural position of the prosecutor in administrative proceedings and problems of legislative regulation.

***Keywords:** law-making; the prosecutor; legislative machinery; filing a case; legal inconsistency.*

Об авторе

ТУМАНОВ Александр Иванович – кандидат философских наук, Почетный работник прокуратуры, e-mail: gpipd@tversu.ru

TUMANOV Alexander - Candidate of Philosophy, Honorary Worker of the Prosecutor's Office, e-mail: gpipd@tversu.ru

Туманов А.И. Правовая непоследовательность – как примета современного законотворчества (на примере участия прокурора в административном судопроизводстве) // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 41 – 45.