

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ



ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА
В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ
**ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА



ПРОКУРАТУРА

Александр Мелехин

**Полномочия прокурора
в производстве по делам
об административных
правонарушениях в Российской
Федерации: теория и
практика. Монография**

«Проспект»

Мелехин А. В.

Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: теория и практика. Монография / А. В. Мелехин — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-219495-7

В монографии отражены теоретические основы, практические подходы и некоторые особенности реализации прокурорами полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях. Значительное внимание уделено вопросам, отражающим особенности реализации прокурором полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях, в следующих сферах: защиты политических и социальных прав граждан; федеральной безопасности; охраны окружающей среды и природопользования; экономики; полномочий прокурора по привлечению к административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора; в области таможенного дела и иным категориям дел. Законодательство приводится по состоянию на сентябрь 2015 г. Для практических и научных работников прокуратуры и других правоохранительных органов, а также для использования в учебном процессе юридических учебных заведений.

ISBN 978-5-39-219495-7

© Мелехин А. В.

© Прспект

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	6
Глава I	8
§ 1. Основные черты производства по делам об административных правонарушениях	9
§ 2. Правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях	16
Глава II	20
§ 1. Полномочия прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении	21
§ 2. Полномочия прокурора по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях	26
§ 3. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях	32
Глава III	40
§ 1. Особенности реализации прокурором полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере защиты политических и социальных прав граждан	41
Конец ознакомительного фрагмента.	47

**ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА
В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**
Монография



ВВЕДЕНИЕ

На прокуроров в пределах предоставленной им компетенции возложено осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда¹. Их полномочия определены федеральными законами².

Постоянно вносимые в нормы материального и процессуального права изменения повлекли за собой расширение круга полномочий прокурора. Например, ст. 28.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП), закрепляющая перечень статей, по которым возбуждение дел об административных правонарушениях относится к компетенции прокурора, была дополнена новыми ссылками на статьи КоАП³.

Часто изменения вносятся и в тексты отдельных федеральных законов, в том числе и в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Такое положение может свидетельствовать не только о динамизме происходящих в обществе изменений, но и о недостаточно высоком качестве принимаемых законов, не в полной мере учитывающих современные потребности практики.

Процесс постоянного изменения системы российского законодательства можно наблюдать, хотя и в разных объемах, во всех трех ее структурных образованиях: иерархической, федеративной и отраслевой. Практически все российские кодексы, несмотря на их непродолжительный срок действия, в своих текстах содержат многочисленные изменения и дополнения.

Только в 2013 г. было принято 79 федеральных законов, вносящих изменения и дополнения в КоАП РФ. Изменения были внесены также с учетом положений постановления Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П. Подобная ситуация характерна и в отношении частоты изменения текстов других кодексов.

Частые изменения законодательства, не всегда носящие системный и логически заверченный характер, создают трудности при реализации его положений, в том числе и при надзоре за законностью его применения.

Проблему укрепления законности как широкую социальную категорию посредством совершенствования только системы национального законодательства в любом государстве, как свидетельствует исторический опыт, успешно решить нельзя. Само по себе законодательство в регулировании общественных отношений играет весьма важную роль. Его содержание информирует население и общество в целом о возможных действиях государства только в рамках, регламентируемых федеральными законами.

Следует отметить, что в основе как положительных качеств, так и несовершенства любого вида законодательства, а значит и общего состояния законности в целом, всегда лежит человеческий фактор. Это характерно как для нормотворческого, так и для правоприменительного процесса. Приобретшее действительно массовый характер локальное изменение не только регулятивных, но и охранительных норм права в конечном счете весьма негативно сказывается на эффективности функционирования органов государственной власти (в том числе судебной системы и органов прокуратуры), уполномоченных осуществлять правоприменительную практику и надзор за ней.

Нестабильность российского федерального законодательства и вытекающая из него правовая неопределенность в регламентации общественных отношений приводит к неоправданно частым изменениям содержания и границ должного поведения субъектов складывающихся правоотношений.

Наиболее часто изменяемой и нуждающейся в дальнейшем совершенствовании является ст. 4.5 КоАП РФ «Давность привлечения к административной ответственности». По состоя-

нию на 5 мая 2014 г. в нее было внесено уже 52 законодательных изменения и дополнения, детализирующих все ее структурные элементы – гипотезу, диспозицию и санкции, а также используемый понятийный аппарат⁴. Например, в действующей редакции сроки привлечения к административной ответственности в рамках рассматриваемой статьи варьируются от 2 мес. и до 6 лет за совершаемые правонарушения в различных сферах (в том числе и в спортивной) общественной жизни.

Законодательное закрепление предложения по увеличению срока привлечения к административной ответственности с нынешних 2 мес. до 6 мес. направлено не только на более эффективную реализацию принципа неотвратимости наказания, но и на укрепление в жизни российского общества одного из ключевых условий – принципа законности. Как свидетельствует практика, законодательно установленные 2- и 3-месячные сроки привлечения лица к административной ответственности по объективным и нередко субъективным причинам зачастую являются недостаточными.

В эффективности решения этой проблемы есть и еще один немаловажный фактор – это возможность реализации государством одного из своих основных задач, выражающаяся в дискретном праве на легализованное принуждение, применяемое в отношении лиц, совершивших противоправное деяние. По данным судебной статистики судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2012–2013 гг., из 11 539 643 дел об административных правонарушениях, рассмотренных федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями, по 126 890 делам (это около 9,5 % от общего количества дел) производство было прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Монография отражает не только неоднозначно понимаемые теоретические положения, но и научно обоснованные практические подходы к решению вопросов, возникающих в процессе реализации прокурорами полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях.

Глава I

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРАВОВАЯ ОСНОВА

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; федеральные законы; законы субъектов РФ; административные правонарушения; формы вины; административная ответственность граждан, должностных и юридических лиц; возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения; цели и виды административных наказаний; полномочия сторон; административный процесс; виды административных правонарушений; правовой статус специалистов; обстоятельства, смягчающие административную ответственность; обстоятельства, отягчающие административную ответственность; принцип равенства перед законом; презумпция невиновности; действия законодательства об административных правонарушениях во времени, в пространстве и по кругу лиц.

§ 1. Основные черты производства по делам об административных правонарушениях

На определенном этапе общественного развития было признано необходимым отделить ответственность за совершение административных правонарушений от уголовной ответственности и сделать ее обособленной. Основными факторами такого разделения, характерными для административных правонарушений, были следующие: меньшая общественная опасность; применение наказаний, не связанных с лишением свободы; в основном внесудебный порядок рассмотрения дел уполномоченными на то лицами.

В России впервые понятие административного проступка как деяния, представлявшего меньшую общественную опасность и влекущего за собой наступление меньшей юридической ответственности, чем за совершение преступления, появилось в 1864 г. Это было отражено в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (далее – Устав о наказаниях), утвержденном российским императором Александром II.

В последующем с учетом приобретаемого опыта в формулировку понятия «административное правонарушение» законодателями и учеными вносились соответствующие изменения и дополнения.

В Основах законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г. официальное определение понятия «административное правонарушение (проступок)» было сформулировано следующим образом: «Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность».

В ст. 2.1 КоАП РФ в законодательное определение понятия «административное правонарушение» были внесены некоторые изменения. Под административным правонарушением стало пониматься «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Таким образом, законодатель исключил из определения понятия «административное правонарушение» упоминание об общественной опасности деяния. В то же время точки зрения исследователей по данному вопросу не отличаются единообразием.

Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, которые могут применяться к нарушителям, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнения этих мер.

При этом производство по делам об административных правонарушениях и уголовное судопроизводство в значительной степени схожи. Часть составов преступлений, предусмотренных Особенной частью УК РФ, отличаются от составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, только тем, что в первом случае речь идет о более опасных противоправных действиях (бездействии) и потому называемых преступлением, а во втором – о менее опасных правонарушениях.

Существует определенная связь производства по делам об административных правонарушениях и с гражданско-процессуальным законодательством. Так, возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением происходит в порядке гражданского судопроизводства.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 202 Арбитражного процессуального кодекса РФ, дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным Кодексом, с особенностями, установленными в гл. 25 АПК РФ и федеральном законодательстве об административных правонарушениях.

В КоАП РФ изложены общие принципы и основы законодательства об административных правонарушениях, сформулированы составы правонарушений, определены процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях и их подведомственность, порядок исполнения постановлений о наложении административных наказаний. Данный закон объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с особым вида правонарушениями – административными, и порядок применения особого вида юридической ответственности за их совершение – административной ответственности.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, может быть установлена только КоАП РФ, поскольку правовая регламентация в этой сфере, в соответствии с вышеуказанным предписанием КоАП, отнесена к исключительному ведению Российской Федерации. В случаях, предусмотренных ст. 1.3.1 КоАП РФ, определены пределы компетенции субъектов Российской Федерации, которые законодательно могут установить административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также разрешить иные связанные с этим вопросы.

В отличие от уголовного, гражданского и арбитражного процесса, каждое из которых регулируется своими процессуальными кодексами, производство по делам об административных правонарушениях регламентируется не специальным процессуальным кодексом, а нормами самого КоАП РФ. Фактически к процессуальной части административного кодекса относится содержание его разд. IV. Также к процессуальной части КоАП РФ можно отнести и разд. III, в котором дается юридическая характеристика органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, без которых невозможно производство, в том числе судей и прокуроров. Исполнительное производство является составной частью комплекса осуществляемых административно-процессуальных действий, но в то же время это функция иных уполномоченных органов и должностных лиц. Поэтому эта часть законодателем была выделена в самостоятельный разд. V КоАП РФ⁵.

Производство по делам об административных правонарушениях, являясь одним из видов административно-юрисдикционного производства, имеет свои характерные особенности. Анализ законодательства и научных публикаций позволяет сделать вывод о том, что к основным чертам такого производства относятся:

- специфическая, в большинстве случаев внесудебная, процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях, характеризующаяся оперативностью, экономичностью, активностью правоприменяющих органов, простотой, достаточно краткими сроками, которые вообще присущи природе административно-процессуальной деятельности;
- формализованность процесса, характеризующаяся принятием соответствующих актов на каждой стадии производства;
- множественность и разнообразие органов и должностных лиц, уполномоченных принимать юридические акты, документы, разрешающие процессуальные задачи и определяющие движение дела об административном правонарушении;
- возможность установления состава административного правонарушения не только нормами КоАП РФ, но и иными нормативными актами, в том числе регионального уровня (во мно-

гих субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты об административных правонарушениях как в форме кодексов (Москва, Калининградская и Томская области и др.), так и в виде законов субъекта РФ (Ивановская, Курганская, Магаданская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Ростовская, Сахалинская области);

– многосубъектность лиц, привлекаемых к ответственности за совершение административного правонарушения (к ответственности за совершение административного правонарушения могут быть привлечены как физические, так и юридические лица).

Основными принципами административного процесса, объективно отражающими его свойства и раскрывающими сущность, являются следующие.

Принцип равенства перед законом. Это один из основополагающих принципов права. Он призван декларировать предоставление равных гарантий любому субъекту, привлекаемому к административной ответственности, а также к участию в административном производстве, например в качестве свидетеля или иного лица. Недопустимо изменение общего правового статуса человека, в том числе гарантированного международными актами, в зависимости от его личных свойств и качеств.

Есть определенные отступления от этого принципа, которые закреплены непосредственно Конституцией РФ в отношении строго ограниченного круга лиц и не могут быть распространены федеральным законом на других лиц. К таким лицам, защищенным неприкосновенностью, относятся депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, судьи и другие. Вместе с тем принцип неприкосновенности не освобождает этих лиц от административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а лишь предусматривает особый порядок привлечения их к такой ответственности, связанный с их профессиональной деятельностью. Принцип равенства в полной мере распространяется на всех субъектов независимо от наличия или отсутствия у них гражданства РФ, несмотря на то, что в части статей КоАП РФ предусмотрена ответственность гражданина РФ и (или) иностранного гражданина.

Принцип презумпции невиновности также является одним из наиболее важных принципов российского права. Он освобождает правонарушителя от обязанности доказывать свою невиновность. Для признания лица виновным в совершении административного правонарушения уполномоченному органу или должностному лицу необходимо установить факт наличия в его действиях состава правонарушения – всех его четырех элементов: объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны. Реализация данного принципа вменяет в обязанности уполномоченного органа государственной власти доказывание вины каждого привлекаемого к ответственности субъекта. Признать виновным возможно только то лицо, вина которого доказана и установлена должностным лицом уполномоченного органа или постановлением судьи.

Данный принцип не является всеобщим, поскольку в отношении гражданско-правовой ответственности действует диаметрально противоположный принцип – презумпция виновности, в соответствии с которым каждая из сторон обязана доказать те обстоятельства, на которые она ссылается в обоснование своих доводов. Также есть определенное исключение из принципа презумпции невиновности, указанное в примечании к ст. 1.5 КоАП РФ. Согласно примечанию, положение ч. 3 указанной статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП, и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Принцип законности является краеугольным камнем любых правоотношений, поскольку Конституция РФ провозглашает Россию правовым государством, в котором любые правоотношения базируются на законе. Данный принцип указывает на необходимость соблюдения правовых предписаний, т. е. норм законодательных и подзаконных нормативных актов. В узком понимании принцип законности в делах об административных правонарушениях сводится к соблюдению предписаний КоАП РФ, а также иных нормативных актов, закрепляющих составы административных правонарушений и применение ответственности за них.

Привлечение лица к административной ответственности допускается лишь по основаниям и в порядке, установленным законом. При этом следует заметить, что речь в данном случае идет не только о КоАП РФ, хотя ему отводится решающая роль, но и об иных нормативных актах, в том числе подзаконного характера, устанавливающих меры административной ответственности за отдельные виды правонарушений. Основанием привлечения лица к административной ответственности является факт нарушения действующих правовых предписаний, привлечение к административной ответственности за нарушение традиционных правил поведения не допускается.

Также важное значение для реализации принципа законности имеет и соблюдение порядка привлечения лица к ответственности. В большинстве случаев применение мер ответственности отнесено к компетенции уполномоченных органов государственной власти, причем для отдельных составов установлен специальный порядок применения ответственности за их совершение. Несоблюдение установленного порядка привлечения к ответственности является основанием для освобождения лица от ответственности.

Для применения мер административной ответственности органами государственной власти и местного самоуправления, уполномоченными на применение таких мер, обязательно соблюдение пределов их юрисдикции, регламентируемого положением об органе, или иным нормативным актом. Превышение установленных пределов полномочий органом или должностным лицом является нарушением установленного порядка привлечения лица, совершившего административное правонарушение, к ответственности, что нарушает принцип законности и лишает государство возможности применения в отношении указанного субъекта соответствующих его деянию мер государственного реагирования.

Задачи российского законодательства об административных правонарушениях определены в ст. 1.2 КоАП РФ и реализуются следующим образом:

- защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина осуществляется путем обеспечения охраны прав и свобод, их восстановления в случае нарушения, а также профилактикой таких нарушений. Следует также заметить, что законодательство об административных правонарушениях в большинстве случаев предусматривает реализацию данной задачи посредством активной деятельности уполномоченных органов государственной власти и иных субъектов, что не препятствует использованию субъектами, права которых нарушаются, иных способов защиты, в том числе предусмотренных гражданским законодательством;

- охрана здоровья граждан является частью реализации задачи защиты личности, охраны ее прав и свобод. Конституция РФ предусматривает в качестве специального права право гражданина на охрану здоровья. В рамках законодательства об административных правонарушениях охрана здоровья граждан обеспечивается посредством осуществления контроля и надзора за деятельностью уполномоченных на обеспечение охраны здоровья граждан органов;

- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения вытекает из конституционного права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду и достигается за счет реализации деятельности по обеспечению безопасных условий существования человека специально уполномоченными органами, а также иными субъектами;

– защита общественной нравственности нормами об административных правонарушениях обеспечивается посредством профилактики и предотвращения правонарушений, посягающих на общественную нравственность;

– охрана окружающей среды обеспечивается введением мер ответственности за нарушение правил использования и охраны природных объектов и ресурсов, а также закреплением мер ответственности за совершение деяний, признанных правонарушениями;

– обеспечение установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности. Административные нормы непосредственно направлены на регламентацию порядка осуществления деятельности органов государственной власти в части осуществления ими функций государства, в связи с чем обеспечение такого порядка составляет одну из основных задач административного законодательства.

– защита собственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений заключается в обеспечении единого экономического пространства на территории Российской Федерации и режима законности в части обеспечения права собственности отдельных субъектов и государства в целом, порядка взимания налогов и иных обязательных сборов.

Решение всего комплекса задач законодательства об административных правонарушениях связано не только с пресечением подобных деяний и восстановлением законности, но в первую очередь с их предупреждением, т. е. с профилактикой административных правонарушений. Деятельность по предупреждению административных правонарушений способствует повышению общего уровня правовой грамотности населения, а также способствует сокращению количества совершенных правонарушений.

Административная ответственность – это применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к виновным в совершении административного правонарушения физическим и юридическим лицам.

В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Только оно содержит итоговую юридическую оценку противоправного деяния лица. Сущность административного наказания определяется его целями, основаниями, порядком и субъектами применения.

В ст. 3.2 КоАП Российской Федерации перечислены виды административных наказаний, назначаемые за совершение административных правонарушений. По сравнению с КоАП РСФСР и первоначальной редакцией КоАП РФ этот перечень значительно расширился. В КоАП РФ введена дифференциация наказаний как по лицам, привлекаемым к административной ответственности, так и по органам и должностным лицам, уполномоченным назначать наказания. Например, административный арест может назначить только судья.

Административное правонарушение характеризуется признаками, только совокупность которых позволяет определить его наличие. К таким признакам относятся противоправность действия (бездействия), свидетельствующая о нарушении установленной законодательством нормы, регулирующей те или иные отношения, наличие вины – умысла или неосторожности, наличие субъекта правонарушения – физического или юридического лица, наличие установленной КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации административной ответственности за совершенное деяние (действие или бездействие).

В зависимости от объекта правонарушения все административные правонарушения подразделяются на несколько видов, выделенных в КоАП РФ в отдельные главы:

– административные правонарушения, посягающие на права граждан (гл. 5);

– административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (гл. 6);

- административные правонарушения в области охраны собственности (гл. 7);
- административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8);
- административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике (гл. 9);
- административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10);
- административные правонарушения на транспорте (гл. 11);
- административные правонарушения в области дорожного движения (гл. 12);
- административные правонарушения в области связи и информации (гл. 13);
- административные правонарушения в области предпринимательской деятельности (гл. 14);
- административные правонарушения в области финансов, налогов, сборов, рынка ценных бумаг (гл. 15);
- административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) (гл. 16);
- административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти (гл. 17);
- административные правонарушения в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан на территории РФ (гл. 18);
- административные правонарушения против порядка управления (гл. 19);
- административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (гл. 20);
- административные правонарушения в области воинского учета (гл. 21).

В гл. 23 КоАП РФ перечислены должностные лица и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, которых около 80. Их количество постоянно меняется в сторону увеличения в связи с внесением изменений в текст КоАП РФ.

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется уполномоченными административно-юрисдикционными органами или судом по правилам, предусмотренным гл. 29 КоАП РФ.

Правильная квалификация правонарушения имеет очень важное значение, так как она предопределяет направление дела по подведомственности для рассмотрения по существу. Но решение вопроса о юридической квалификации административного правонарушения иногда бывает затруднительно, особенно в случае разграничения сходных административных правонарушений и уголовных преступлений. Меры по предупреждению ошибок по делам об административных правонарушениях могут быть различными и зависят от особенностей конкретного дела. По трудно доказываемым правонарушениям пользуются помощью экспертов, принимают оперативные меры по установлению очевидцев правонарушений.

Процессуальные действия фиксируются в протоколах различных видов – протокол о совершении административного правонарушения, протокол направления на медицинское освидетельствование, протокол опроса свидетеля и др.

Результатом рассмотрения административных дел являются итоговые процессуальные документы – постановление либо определение (ст. 29.10 и 29.12 КоАП РФ).

Определением оформляются промежуточные действия, связанные с передачей дела судье, органу административной юрисдикции либо должностному лицу, уполномоченному назначать наказание, передачей по подсудности, а также иные действия, связанные с рассмотрением дела об административном правонарушении.

По своим юридическим свойствам постановление является одним из важнейших решений в производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку оно прини-

мается в случаях возбуждения дела, назначения административного наказания или прекращения производства по делу об административном правонарушении.

§ 2. Правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях является результатом взаимодействия указанных в КоАП РФ лиц и органов власти.

Основную роль играют лица и органы, уполномоченные выявлять и предупреждать административные правонарушения, а также привлекать к административной ответственности и исполнять административные решения.

Также в административном процессе действуют и другие лица, из которых одна часть участвует в производстве, защищая свои законные права и интересы, другая часть привлекается к производству отдельных процессуальных действий.

В производстве по делам об административных правонарушениях участвуют лица, которых можно условно разделить на следующие три группы:

- органы и лица, обладающие полномочиями возбуждать, рассматривать дела об административном правонарушении, в том числе органы внутренних дел, прокуроры, суды; с некоторой долей условности к этой группе можно отнести и добровольных помощников – народных дружинников, общественных контролеров, выявляющих факты, свидетельствующие о совершении административного проступка;

- субъекты дел об административных правонарушениях, имеющие личный интерес в результате рассмотрения дела – лица, привлекаемые к административной ответственности, потерпевшие и их представители, в том числе законные;

- вспомогательные участники – свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые.

Каждая из этих групп характеризуется по своему отношению к административному производству. Так, если первая группа характеризуется исполнением своих властных полномочий, то субъекты административных дел лично заинтересованы в исходе производства, третья группа характеризуется действиями, направленными на представление доказательств (свидетели, эксперты), а также на обеспечение и закрепление доказательств (понятые, переводчики).

К органам и должностным лицам, уполномоченным принимать юридические акты, документы, а также разрешающим процессуальные задачи и определяющим движение дела об административном правонарушении, отнесены следующие.

Участники производства по делам об административных правонарушениях, уполномоченные в пределах компетенции, установленной КоАП, рассматривать дела об административных правонарушениях перечислены в гл. 23 КоАП РФ:

- а) судьи (мировые судьи);
- б) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- в) федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы;
- г) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ;
- д) административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, перечислены в ст. 28.3 КоАП.

Должностные лица и иные участники производства по делам об административных правонарушениях, полномочные применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечислены в ч. 1 ст. 27.2, ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.12, ч. 2 ст. 27.12.1, ч. 3 ст. 27.13, ч. 2 ст. 27.13.1, ч. 2 ст. 27.14, ч. 1 ст. 27.14.1, ч. 2 ст. 27.15, ч. 2 ст. 27.16, ч. 5 ст. 27.18, ч. 3 и 4 ст. 27.19 КоАП РФ.

Участники производства по делам об административных правонарушениях, полномочные пересматривать постановления и решения по делам об административных правонарушениях, перечислены в ст. 30.1 КоАП РФ:

- а) районные судьи по месту рассмотрения дела;
- б) районные суды по месту нахождения коллегиального органа, чье постановление (решение) обжалуется;
- в) вышестоящий орган (должностное лицо);
- г) вышестоящий суд.

Участники производства по делам об административных правонарушениях, контролирующие и обеспечивающие исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, перечислены в гл. 32 КоАП РФ.

Вспомогательные участники – свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые.

Прокурору в производстве по делам об административных правонарушениях отведено особое место среди должностных лиц. Прокурор исполняет свою основную функцию – осуществляет надзор и обеспечивает законность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц. В ст. 24.6 КоАП РФ закреплено, что Генеральный прокурор РФ 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 административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Правовой основой деятельности прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях являются прежде всего Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и Закон о прокуратуре.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов закреплены в ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Кроме того, процессуальное положение прокурора, полномочия, правовые средства их реализации при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях в различных органах административной юрисдикции и судебных инстанциях регламентированы КоАП РФ.

При осуществлении прокурорского надзора должны учитываться нормы и принципы международного права и международные договоры, поскольку Конституцией Российской Федерации предусмотрено верховенство международного права над действующим законодательством России. В случае противоречия между законодательством и международным договором Российской Федерации применяются правила международного договора.

Сотрудникам прокуратуры также следует принимать во внимание организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, включая его приказ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Прокурор является непосредственным участником производства по делам об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ, прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях вправе реализовать свои полномочия в четырех формах:

- 1) путем возбуждения дел об административных правонарушениях (в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 25.11 и ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ);
- 2) путем решения о проведении административного расследования (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ);
- 3) путем участия в рассмотрении дела об административном правонарушении – представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, в том числе дел, возбужденных по его инициативе, а также дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними (ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ);

4) путем принесения протеста на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на эти постановления (п. 3 ч. 1 ст. 25.11 и ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ), а также вступившие в законную силу судебные постановления и решения по данным делам (ч. 2 ст. 30.12 КоАП РФ).

В силу прямого указания п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ право прокурора на принесение протеста на указанные постановления и решения в вышестоящие суды не зависит от его участия в деле.

Еще одной формой участия прокурора в производстве по административным правонарушениям является принятие решения об административном расследовании, в соответствии с ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ такое решение принимается прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Кроме того, в соответствии с положениями гл. 29.1 КоАП РФ, при необходимости производства на территории иностранного государства процессуальных действий, предусмотренных КоАП, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет – в том числе через Генеральную прокуратуру РФ – запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности, которая предполагается, пока не доказано иное.

Таким образом, прокурор может участвовать во всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях от возбуждения административного дела до обжалования решения по нему, в том числе и в судебном порядке.

Согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории России законов прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена кодексом или законом субъекта Российской Федерации. К компетенции прокурора указанной нормой отнесено инициирование административного преследования за совершение проступков, ответственность за которые предусмотрена ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58–5.63, 6.19, 6.20, 7.24, ч. 1 ст. 7.31, ст. 12.35, 13.11, 13.14, 13.27, 13.28, ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 14.13 (за исключением случаев, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 14.35, ст. 14.56, ч. 1 ст. 15.10, ч. 4 ст. 15.27, ст. 15.33.1, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.6.1, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.26, 20.28, 20.29 КоАП РФ. При этом в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ указано, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.20, ст. 13.14, ч. 3 ст. 19.4, ст. 20.28, ст. 20.29 КоАП РФ, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции), а согласно п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.21 КоАП РФ, вправе составлять инспектора Счетной палаты Российской Федерации, уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Несмотря на это, в ст. 28.4 КоАП РФ содержится прямое указание на возбуждение административного производства по вышеуказанным статьям именно прокурором, что подчеркивает особое отношение законодателя к прокурору.

Из сказанного вытекает, что прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении в отношении любого субъекта административной ответственности (включая физических лиц (граждан), индивидуальных предпринимателей и юридических лиц).

В производстве по делам об административных правонарушениях следует разграничивать сферы прокурорского надзора и контроля специализированных государственных органов, поскольку при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы. Основной функцией прокурора является надзор за

соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Законодательством постоянно принимаются новые законы и вносятся изменения в уже существующие, что позволяет считать законодательство об административных правонарушениях одним из самых динамично меняющихся. Не всегда такая динамика идет на пользу, поскольку в законодательстве, регулирующем производство по делам об административных правонарушениях, усматриваются правовые пробелы, сферы, не охваченные нормотворческой деятельностью. Кроме того, толкование нормативных правовых актов различными субъектами административного производства зачастую противоречат друг другу. Тем не менее производство по делам об административных правонарушениях вносит свою – и немалую – лепту в достижение цели сохранения законности и защиты прав и законных интересов лиц.

Глава II

ПРОКУРОР КАК УЧАСТНИК ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ВИДЫ ЕГО ПОЛНОМОЧИЙ

Административное правонарушение; возбуждение производства по делу об административном правонарушении; вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; административное преследование; рассмотрение дел об административных правонарушениях; прокурорский надзор; протест на постановление по делу об административном правонарушении; надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.

§ 1. Полномочия прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении

Полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях в настоящее время относятся к числу важнейших элементов надзорной компетенции прокурора.

Историко-правовой анализ показывает, что инициирование прокурорами административного преследования путем возбуждения дел об административных правонарушениях осуществлялось начиная с первых лет советской власти. Так, уже в соответствии со ст. 59 Положения о судостроительстве РСФСР (постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г.⁶) на государственную прокуратуру возлагалось осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем опротестования нарушающих закон постановлений и возбуждения уголовного, дисциплинарного и административного преследования виновных. В рамках этих полномочий губернские прокуроры осуществляли возбуждение административного преследования против должностных и частных лиц как по собственной инициативе, так и по поступающим в прокуратуру жалобам и заявлениям (ст. 68).

Позднее термин «административное преследование» применительно к деятельности прокурора уступил место понятиям, сохранившимся в законодательстве практически до настоящего времени: «привлечение к административной ответственности» и «возбуждение производства по делу об административном правонарушении». Во всех случаях применение данного средства реагирования связывалось с нарушением виновными лицами требований законов и рассматривалось в одном ряду с привлечением нарушителей к уголовной либо дисциплинарной ответственности. Например, согласно ст. 15 Положения о прокурорском надзоре в СССР (Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г.⁷), «в отношении должностных лиц или граждан, нарушивших закон, прокурор, в зависимости от характера нарушения, либо привлекает виновных к уголовной ответственности, либо принимает меры к привлечению нарушителя к административной или дисциплинарной ответственности». Первым законодательным актом, направленным на регламентацию прокурорской деятельности (Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР») был сделан значительный шаг в направлении процессуализации полномочий прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях: ст. 26 данного закона было впервые предусмотрено, что прокурор в зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежало рассмотрению органом или должностным лицом не позднее чем в 10-дневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения сообщалось прокурору. Введение конкретной документальной формы реализации прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях позволило упорядочить участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Такая модель регламентации данных полномочий была воспринята впоследствии и российским законодательством: в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор исходя из характера нарушения закона должностным лицом выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то

органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

КоАП РФ существенно обновил и систематизировал весь нормативный материал, составляющий институт административной ответственности (включая положения о возбуждении прокурором дел об административных правонарушениях). В частности, если советским административным законодательством поводы и момент возбуждения дела об административном правонарушении практически не регламентировались (в ст. 230 КоАП РСФСР лишь упоминалось о праве прокурора на возбуждение производства об административном правонарушении при осуществляя надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях), то КоАП РФ они достаточно детально урегулированы (гл. 28 КоАП РФ).

Прокурор, в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 28.4, 25.11 КоАП РФ, вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. Такое положение характеризует роль прокуратуры в качестве надзорного органа, призванного компенсировать недостатки работы административно-юрисдикционного аппарата государства, нередко проявляющего известную пассивность в пресечении административных правонарушений. Полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях часто используются уполномоченными органами не в полной мере. Поэтому вмешательство прокурора здесь носит выраженный компенсаторный характер и способствует воплощению принципа неотвратимости ответственности.

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в настоящее время причислены к функциям прокуратуры (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), что представляется не вполне верным. Очевиден, на наш взгляд, тот факт, что указанные полномочия представляют собой лишь часть предоставленной прокурору компетенции в сфере административного преследования, осуществляемого им наряду с иными уполномоченными на это ст. 28.3 КоАП РФ должностными лицами (А. С. Дугенец, например, именует таких субъектов «преследующими лицами»⁸). Правильным в этой связи является высказанное А. Ю. Винокуровым мнение о необходимости изменения данной нормы путем закрепления в числе функций прокуратуры осуществления административного преследования в соответствии с полномочиями, предусмотренными КоАП РФ⁹: понятие административного преследования, не закрепленное КоАП РФ, широко используется в научной литературе. Как представляется, административное преследование можно понимать как процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными в соответствии с законодательством об административных правонарушениях органами и должностными лицами в целях изобличения виновного в совершении административного правонарушения.

В настоящее время прокурор также наделен исключительными полномочиями по возбуждению определенных категорий дел. Подавляющее большинство дел, перечисленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, вправе возбуждать только прокурор. Вместе с тем некоторые из категорий дел, перечисленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, на данный момент вышли из сферы «исключительного ведения» прокурора. Так, помимо прокурора, протоколы по ст. 5.21 КоАП РФ «Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума» (указание на которую имеется в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ), согласно п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, теперь вправе составлять инспектора Счетной палаты РФ, уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов РФ; по ст. 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов» – должностные лица органов внутренних дел (полиции) (согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). И в этих случаях апробированный в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ способ правовой регламентации компетенции про-

курора как «исключительной» очевидно утрачивает смысл: прокурор, в принципе, по общему правилу наделен полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, дальнейшей необходимости специально упоминать здесь соответствующие («неисключительные») категории дел, как видно, нет.

Тем не менее перечень дел в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ неуклонно расширяется (с 2003 г. дополнения в него вносились 23 раза), что является однозначным выражением воли законодателя на распространение «исключительной» компетенции прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях. И в этом случае (не считая категорий дел, упомянутых в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, но возбуждаемых как прокурором, так и иными органами) статус прокурора, на наш взгляд, фактически приравнен к положению должностного лица контролирующего органа, уполномоченного на осуществление административного преследования (в части выявления деликтов), чья компетенция носит выраженный функциональный характер¹⁰ и определена применительно к конкретной сфере управления и подчиненным объектам, что является иллюстрацией, требующей внимания и глубокого исследования тенденции «размытия» границ между прокурорским надзором и государственным контролем (надзором).

Необходима законодательная конкретизация принципов и критериев определения круга дел об административных правонарушениях, возбуждаемых исключительно прокурором, упорядочение в этой связи круга административно-юрисдикционных органов¹¹.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Согласно ч. 5 ст. 28.1 КоАП, в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в п. 2, 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП, должностное лицо, их рассмотревшее, выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Отказ в возбуждении дела – итоговое (основное) решение на стадии возбуждения дела, с которым связано завершение производства по делу об административном правонарушении. В связи с этим представляется не совсем удачной установленная законодателем форма акта, принимаемого в результате отказа в возбуждении дела, – определение, учитывая, что в виде определения в рамках производства по делу об административном правонарушении принимаются текущие процессуальные решения, не затрагивающие существа дела (например, ст. 24.4, 29.12 КоАП РФ). Более приемлемым в этом контексте (и с учетом терминологии прокурорского надзора) было бы, на наш взгляд, наименование «постановление».

Поскольку необходимость установления четкой процессуальной формы отказа в возбуждении дела обусловлена прежде всего потребностью эффективной защиты прав и интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административного правонарушения, вынесение такого определения в предусмотренных законом случаях обязательно для должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также прокуроров.

На наш взгляд, обязанность по вынесению рассматриваемых определений возложена на прокурора в части отказа в возбуждении тех категорий дел об административных правонарушениях, компетенция прокурора по возбуждению которых является «исключительной», с учетом наличия материалов, сообщений, заявлений, предусмотренных п. 2, 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП. Вместе с тем действующая в настоящее время редакция ч. 1, 2, 3 ст. 28.1 КоАП (связывающих поводы к возбуждению дела об административном правонарушении и процессуальные действия на этой стадии лишь с полномочиями должностных лиц, составляющих протоколы) явно требует законодательного уточнения, принимая во внимание компетенцию прокуроров.

Исполнение требований ч. 5 ст. 28.1 КоАП требует соответствующей организации надзорной деятельности в свете необходимости соблюдения положений гл. 30 КоАП. Исходя из

положений ст. 30.1 КоАП определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1–25.5 КоАП, вышестоящему прокурору либо в районный суд. Рассмотрение таких жалоб необходимо осуществлять в порядке и сроки, предусмотренные ст. 30.4–30.8 КоАП¹². Учитывая сказанное, корректировки, на наш взгляд, требует Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации¹³, которая в настоящее время специфику рассмотрения таких жалоб не отражает.

Анализируя полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, нельзя не отметить отражение в кодифицированном акте принципиально нового подхода к определению компетенции прокурора. Если ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокурора полномочиями по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях лишь в отношении должностных лиц, то специальная более поздняя ст. 28.4 КоАП РФ предусматривает право прокурора вынесения постановления о возбуждении дела по любому факту административного правонарушения вне зависимости от субъекта, его совершившего.

Возбужденные дела (без проведения административного расследования) в течение 3 сут. с момента вынесения соответствующего постановления прокурор направляет по подведомственности для рассмотрения и принятия решения судье, в орган административной юрисдикции или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела об административном правонарушении. Постановление прокурора об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его вынесения (ст. 28.8 КоАП РФ).

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении необходимо обеспечивать соблюдение всех требований, предъявляемых к процессуальным документам.

На практике нередко возникает вопрос о реквизитах постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. В ст. 28.4 КоАП РФ достаточно четко указано, что о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление, которое должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП. Вместе с тем до настоящего времени высказываются мнения о том, что прокурор не должен отражать в постановлении о возбуждении производства об административном правонарушении все обстоятельства и выполнять действия, которые предусмотрены в данной статье, поскольку в противном случае по своей цели и содержанию постановление о возбуждении дела об административном правонарушении будет не актом прокурорского реагирования, а протоколом, лишь фиксирующим обстоятельства совершенного правонарушения, и иные сведения, необходимые для разрешения дела по существу.¹⁴

Соблюдение формальных процессуальных требований в данном случае является необходимым. Отсутствие в постановлении прокурора сведений, прямо перечисленных в ст. 28.2 КоАП РФ, будет свидетельствовать о наличии в протоколе существенных недостатков и может служить основанием для его возвращения органом (должностным лицом), рассматривающим дело об административном правонарушении. Кроме того, несоблюдение прокурором указанных требований, на наш взгляд, будет нарушением общеправового принципа равенства: права лица, привлекаемого к ответственности, не должны зависеть от конкретного органа, осуществляющего административное преследование. Необходимой в свете сказанного, на наш взгляд, является подготовка методических рекомендаций для прокуроров с детальным разъяснением порядка оформления итоговых документов по делу об административном правонарушении (исходя из установленной КоАП РФ компетенции прокурора), существенных и несущественных недостатков постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Требуется унификация и конкретизация законодательства, регламентирующего возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях, включая закрепление понятия «прокурор» применительно к участию в производстве по делам об административных правонарушениях. Для этого ст. 25.11 КоАП РФ представляется возможным дополнить ч. 1 следующего содержания: «1. Прокурор – Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в производстве по делам об административных правонарушениях в соответствии с компетенцией». При этом требуется устранить коллизию норм Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: если в п. 2 ст. 22 указано на полномочия «прокурора или его заместителя» по возбуждению производства об административном правонарушении, то в п. 1 ст. 25 – о полномочии лишь «прокурора». В то же время согласно ст. 54 данного федерального закона в ст. 22 и 25 под термином «прокурор» понимаются Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции. Такая разница в подходах к определению субъектного состава прокурорско-надзорных правоотношений порождает неопределенность закона и дезориентирует правоприменителей.

На протяжении уже ряда лет существует практическая потребность совершенствования ведомственной статистической отчетности. Целесообразным представляется дополнение прокурорской статистики по форме ОН, в том числе показателями, направленными на фиксацию количества вынесенных прокурорами постановлений о возбуждении дел в зависимости от субъектного состава соответствующих правонарушений (юридических лиц, должностных лиц, физических лиц), показателями количества вынесенных постановлений, относящихся к исключительной компетенции прокуроров (по категориям дел), и их движения сообразно стадиям производства по делам об административных правонарушениях.

§ 2. Полномочия прокурора по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях судами и несудебными органами (должностными лицами) является направлением прокурорской деятельности, получившим законодательное закрепление достаточно давно. Так, ранее в ст. 230 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 30 июня 1984 г.¹⁵ (далее – КоАП РСФСР) содержалась норма о том, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, был вправе наряду с осуществлением иных полномочий *участвовать в рассмотрении дела, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела*.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в законную силу с 1 июля 2002 г., в отличие от предшествующего кодекса, сохранив в ст. 24.6 за прокурором статус должностного лица, надзирающего за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях, тем не менее четко обозначил в ст. 25.11 новое предназначение прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях, где среди полномочий назвал уже известные права по участию в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлению ходатайств, даче заключений по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, а также *представлению доказательств*. Кроме того, законодатель в указанной статье допустил возможность совершения прокурором – участником производства по делам об административных правонарушениях *иных действий, предусмотренных федеральным законом*.

Критически осмысливая содержание ст. 25.11 КоАП РФ, нельзя не отметить, что разработчикам кодекса не удалось четко разграничить полномочия прокурора по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях и его надзорные полномочия, поскольку в рассматриваемой статье называются право на возбуждение производства по делу об административном правонарушении¹⁶, которое нами отнесено к правовому средству в рамках реализации такой функции, как административное преследование¹⁷, а также на принесение протеста на постановление по делу об административном правонарушении, который традиционно воспринимается как акт прокурорского реагирования, вытекающий из надзорной деятельности¹⁸. К сожалению, авторы изученных нами комментариев фактически не обращают внимания на отмеченные нюансы.

Так, Н. Г. Салищева отмечает, что участие прокурора в производстве по делу связано с его полномочиями *возбудить дело*¹⁹. Как представляется, данное суждение не обладает достаточной мотивированностью. Во-первых, как будет показано ниже на конкретных цифрах, прямой зависимости участия прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении, а именно эту процедуру в буквальном смысле и можно называть производством, от вынесения им постановления о возбуждении дела не имеется. Во-вторых, возбуждая дело и направляя его материалы по подведомственности, прокурор выступает лишь в качестве инициатора производства, каковым по аналогии является и должностное лицо органа административной юрисдикции, составляющее протокол об административном правонарушении, которое, к слову, законодатель не наделил статусом участника производства. Э. Г. Липатов по этому вопросу прямо отмечает, что органы и должностные лица, составившие протокол об административных правонарушениях, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях²⁰.

В контексте непосредственно участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях необходимо подчеркнуть еще одну особенность, связанную с участием прокурора в рассмотрении указанных дел арбитражными судами. С учетом определенной ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ подведомственности дела об административных правонарушениях, предусмотренных ограниченным кругом статей кодекса, рассматриваются в порядке, установленном § 1 гл. 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК). Поскольку особенностям участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в арбитражном суде посвящен § 10 гл. III настоящей монографии, полагаем возможным ограничиться приведенной оговоркой.

Возвращаясь к характеристике полномочий прокурора по участию в рассмотрении дел об административных правонарушениях, отметим, что законодатель не ограничивает его в возможности посещения соответствующих процедур, кем бы они ни проводились. Безусловно, нереально обеспечить участие прокурора в абсолютном большинстве случаев рассмотрения дел об административных правонарушениях в силу ограниченности кадровых ресурсов в органах прокуратуры, да этого, собственно, и не требуют ни законодатель, ни Генеральный прокурор Российской Федерации. Определенный целевой ориентир в этом вопросе задан в ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ, согласно которой прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора. Однако на ведомственном уровне вопрос нашел отражение лишь в подп. 10.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»²¹, предписывающем прокурорам принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также периодически анализировать практику рассмотрения этими комиссиями дел, связанных с привлечением к административной ответственности несовершеннолетних, их родителей и иных законных представителей²². Вместе с тем данное требование несколько расходится с соответствующим пунктом в ведомственной статистической отчетности, предписывающим фиксировать исключительно случаи участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, что корреспондирует ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ.

Статистический учет участия прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях ведется с 2003 г. в разделе «Результаты работы в сфере административного преследования» (первоначально в рамках формы П «Отчет о работе прокурора», а с 2011 г. – в форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»). Статистика свидетельствует о том, что в 2013 г. прокуроры приняли участие в рассмотрении 596 924 дел, из которых 64 959 дел пришлось на суды, в том числе в 62 020 случаях инициатором административного преследования являлся прокурор. В отношении несовершеннолетних с участием прокурора рассмотрено 152 026 дел. При этом всего за исследуемый период прокурорами было вынесено 302 538 постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении. Приведенные цифры позволяют сделать вывод о том, что прокуроры участвуют в значительно большем числе процедур по рассмотрению дел об административных правонарушениях, чем выносят постановлений о возбуждении таковых.

С точки зрения сравнительных параллелей определенный интерес представляют соответствующие цифры из отчета за 2003 г., с которого, как отмечено выше, начался официальный учет рассматриваемой деятельности прокуроров. Всего с участием прокурора было рассмотрено 94 415 дел, в том числе в 20 579 случаях инициатором являлся прокурор. При этом на суды пришлось 11 199 дел, из которых 7 859 инициированы прокурором. Соответственно, прокуроры 48 434 раз участвовали в рассмотрении дел об административных правонарушениях комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав. Представляется, что пер-

воначальный вариант учетных позиций статистической отчетности в рассматриваемой части выглядел более наглядным, однако в нем отсутствовали данные об общем количестве вынесенных прокурором постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Сравнение приведенных выше показателей показывает, что за 11 лет общая интенсивность участия прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях выросла в 6,3 раза, в том числе в судах – в 5,8 раза, в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав – в 3,2 раза. При этом коэффициент соотношения между числом вынесенных постановлений о назначении административного наказания и количеством дел, в рассмотрении которых принимал участие прокурор, вырос с 0,78 в 2003 г. до 0,86 в 2013 г., что позволяет сделать вывод о повышении эффективности указанной деятельности прокурора, высказываемая в заседаниях позиция которого нашла реализацию в принятых итоговых решениях по делам.

В целях исключения случаев нарушения ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ органами административной юрисдикции и судами прокурору необходимо в резолютивной части постановления о возбуждении дела об административном правонарушении оговаривать необходимость уведомления его о месте и времени рассмотрения дела, а в случае игнорирования установленного законодателем правила вносить представление об устранении нарушения закона руководителям органов административной юрисдикции либо направлять письма в адрес председателей судов или мировых судей, в которых ставить вопрос о недопустимости нарушения требований об обязательном уведомлении.

По нашему мнению, с учетом отсутствия в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ четких пояснений определенный интерес представляет вопрос о том, а собственно, кто из прокуроров вправе принимать участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Поскольку на сей счет законодатель не высказал своей позиции, таковыми могут выступать все работники прокуратуры, охватываемые понятием «прокурор» в ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», причем без представления каких-либо документов, подтверждающих их полномочия, кроме служебного удостоверения. При этом в случае с мировыми судьями и судьями районных (приравненных к ним) судов участвуют в рассмотрении дел, как правило, работники тех прокуратур районного звена, чьи руководители были инициаторами административного преследования. Вместе с тем необходимо принимать во внимание, что современная структура большинства территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а равно отнесение к кругу органов административной юрисдикции региональных органов исполнительной власти предполагает необходимость задействования в процессе работников прокуратур областного звена, что предполагает обращение нижестоящего прокурора к вышестоящему с соответствующим рапортом с прилагаемыми к нему материалами. Также не исключены случаи направления прокурором специализированной прокуратуры ввиду отдаленности от места рассмотрения дела территориальному прокурору поручения о необходимости обеспечения присутствия на заседании, а также материалов.

Частью 2 ст. 29.3 КоАП РФ прямо предусмотрено, что прокурор *вправе заявить отвод судье*, члену коллегиального органа и должностному лицу, на рассмотрение которых передано дело об административных правонарушениях в случае, если это лицо:

1) является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

2) лично, прямо или косвенно, заинтересовано в разрешении дела.

Заявление об отводе рассматривается судьей, органом или должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Кодексом не предусмотрено право заявителя, в том числе прокурора оспаривать определение об отказе в удовле-

творении его требований. Вместе с тем данное обстоятельство может служить основанием для опротестования уполномоченным прокурором постановления по делу об административном правонарушении, поскольку одним из видов решений вышестоящей инстанции (как правило, суда) на протест является решение *об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело* (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

Аналогичным образом прокурор вправе поступить при наличии обстоятельств, исключающих возможность участия в производстве по делу об административных правонарушениях лица:

- в качестве защитника и представителя, если оно является сотрудником государственного органа, осуществляющего контроль (надзор) за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если оно ранее выступало в качестве иного участника производства по данному делу (ч. 1 ст. 25.12 КоАП РФ);

- в качестве специалиста, эксперта и переводчика, если оно состоит в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, его законным представителем, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если оно ранее выступало в качестве иного участника производства по данному делу, а равно имеются основания считать это лицо лично, прямо или косвенно, заинтересованным в исходе данного дела (ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ).

Законодатель не высказал своей позиции относительно возможности самоотвода и отвода прокурора, что является упущением, однако, по нашему мнению, при возникновении ситуации, связанной с наличием родства направляемого на рассмотрение дела прокурора с судьей, а также иными участниками производства по делу, прокурор должен сообщить об этом рапортом руководителю прокуратуры с предложением заменить его другим сотрудником. Данный вопрос требует дополнительного научного анализа и последующего закрепления как минимум на ведомственном уровне, а в перспективе и в КоАП. Вместе с тем едва ли, как представляется, можно упрекнуть участвующего в рассмотрении дела прокурора в личной заинтересованности в случаях, когда дело было возбуждено по инициативе прокурора. Безусловно, таковая имеет место, хотя нам видится нецелесообразным участие в слушании того прокурорского работника, который принимал участие в проверке, по результатам которой, собственно, и было вынесено постановление о возбуждении дела, равно как и прокурора-руководителя, подписавшего такое постановление. Данное соображение высказывается с позиции аналогии с ситуацией с должностным лицом, составляющим протокол об административном правонарушении, непосредственного участия которого в рассмотрении дела КоАП РФ не предусматривает.

В этой связи хотелось бы отметить, что рассмотрение дела об административном правонарушении институционально не предусматривает реализацию принципа диспозитивности, как это имеет место, например, в судебных стадиях уголовного судопроизводства, поскольку при наличии ярко выраженной «стороны защиты» в лице привлекаемого к ответственности, его защитника или представителя, «сторона обвинения» может, в принципе, отсутствовать, если нет потерпевшего (когда имеет место посягательство на неперсонифицированные объекты).

Прокурор же при участии его в рассмотрении дела может иметь двоякий статус. Во-первых, если он вступает в процесс по собственной инициативе, то его положение априори должно являться равноудаленным от интересов как потерпевшей, так и привлекаемой в ответственности стороны, поскольку главное его предназначение в этом случае заключается в наблюдении за применяемыми процедурами, чтобы выполнялась закрепленная в ст. 24.1 КоАП РФ задача разрешения дела в соответствии с законом. Во-вторых, если речь идет о поддержании позиции,

высказанной в инициированных прокурором материалах административного преследования, положение прокурора имеет выраженный «крен» в сторону «обвинения», поскольку он заинтересован в искомом результате, который должен выражаться в вынесении по результатам рассмотрения дела постановления о назначении административного наказания. При этом попутно он, безусловно, если речь не идет о рассмотрении дела судьей, будет выполнять и первую роль – наблюдательную, поскольку он вправе отреагировать приданными средствами прокурорского надзора не только на резолютирующее постановление, но и на все иные нарушения процессуального характера, допущенные рассматривающим дело должностным лицом или органом.

С учетом положений ст. 25.11 КоАП РФ прокурор, участвующий в рассмотрении дела, вправе *заявлять ходатайства*, которые, согласно ч. 1 ст. 24.4 КоАП, подлежат обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело. Как отмечает Э. Г. Липатов, ходатайство может выступать средством приобщения к делу новых доказательств, вызова свидетелей, проведения экспертизы и т. д.²³

Ходатайство должно заявляться в письменной форме, а решение о результатах его рассмотрения выносится в форме определения, которое не подлежит непосредственному оспариванию, однако, как было отмечено выше, прокурор при опротестовании постановления по делу может сослаться на определение об отказе в удовлетворении ходатайства, если, по его мнению, это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

Предоставленное ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурору право *представлять доказательства* должно в необходимых случаях реализовываться с учетом требований ст. 26.2 КоАП РФ, предъявляющего требования к доказательствам. Таковыми являются фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Указанные данные с учетом специфики статуса прокурора устанавливаются объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административных правонарушениях, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами. Фактически в дополнение к представленным в материалах дела доказательствам прокурор может добиться приобщения иных носителей необходимой информации только путем обращения с соответствующим ходатайством к судье, органу или должностному лицу, рассматривающим дело об административном правонарушении. В п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях»²⁴ отмечено, что «в случаях, когда при производстве по делам об административных правонарушениях возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья на основании ст. 26.4 КоАП РФ выносит определение о назначении экспертизы». При этом указывается, что вынесение такого определения может быть инициировано в том числе прокурором.

В п. 8 «Обзора правоприменительной практики по отдельным вопросам, возникающим у прокуроров при производстве по делам об административных правонарушениях и при оспаривании решений административных органов» (далее – Обзор правоприменительной практики)²⁵ отмечается, что «по смыслу положений ст. 26.2 и 26.7 КоАП РФ проведение процессуальных действий в рамках производства по уголовному делу не исключает возможности использования в качестве доказательств по административному делу надлежащих процессуальных документов, которые должны исследоваться наряду с другими доказательствами».

Частью 2 ст. 29.7 КоАП предусмотрено, что в случае участия прокурора в рассмотрении дела *заслушивается его заключение*. Ранее в ст. 258 КоАП РСФСР также закреплялось,

что в случае участия в рассмотрении дела прокурора заслушивается его заключение. В данном случае речь идет о мнении прокурора по результатам исследования всех представленных доказательств и выступления участников производства по делу. В п. 10 Обзора правоприменительной практики отмечается, что «в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении прокурору следует высказать свое мнение о назначении административного наказания определенного вида, наличии оснований для назначения дополнительного наказания, а при необходимости об отсутствии обстоятельств, влекущих малозначительность правонарушения. При формировании позиции прокурора о невозможности применения ст. 2.9 КоАП РФ необходимо учитывать, что квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния»²⁶.

Следует отметить, что ст. 25.11 КоАП РФ, характеризуя полномочия прокурора, говорит о его праве *давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела*, т. е. допускает возможность неоднократного обращения к нему судьи, органа или должностного лица по вопросам, требующим квалифицированного мнения представителя прокуратуры. Вместе с тем при наличии необходимости в выражении мнения по вопросу, неправильно оцененному судьей, органом или должностным лицом в процессе рассмотрения дела, прокурор вправе по собственной инициативе высказать свое мнение путем заявления письменного ходатайства.

Наконец, согласно ч. 1 ст. 29.12 КоАП РФ, прокурор вправе сделать *заявление об исправлении допущенных в постановлении или определении опечатки, опечатки или арифметической ошибки без изменения содержания постановления, определения*. Законодатель не определил четко, когда именно имеется возможность сделать подобное заявление и в какой форме – письменной или устной. Как представляется, это может быть сделано как устно, так и письменно сразу же после оглашения решения, если прокурор «на слух» смог определить допущенные погрешности, а также, что более вероятно, в письменной форме после получения официальным путем врученной (направленной заказным почтовым отправлением) копии такого решения. При этом необходимо учитывать, что КоАП не предусматривает передачу копии определения лицам, участвующим в деле, в том числе и прокурору.

Подводя итог изложенному выше, подчеркнем, что, несмотря на более чем десятилетний период применения норм КоАП РФ, затрагивающих статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях, сохраняется необходимость в детализации как на законодательном, как и на ведомственном уровне отдельных вопросов, часть из которых была нами затронута в настоящем параграфе.

§ 3. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях

Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях традиционно занимал ведущее место в структуре общенадзорной деятельности. Достаточно сказать, что ст. 230 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 30 июня 1984 г. носила название «Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях» и в ней было закреплено положение о том, что прокурор вправе *проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения, опротестовывать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении, приостанавливать исполнение постановления*. Кроме того, ст. 246 КоАП РСФСР прямо предусматривала возможность *обжалования* заинтересованными лицами *административного задержания, досмотра, изъятия вещей и документов прокурору*.

В свою очередь, в п. 4 ст. 23 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР»²⁷ среди полномочий прокурора по осуществлению общего надзора закреплялись *проверка законности административного задержания граждан и применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения*.

В действующем в настоящее время КоАП РФ надзорное предназначение органов прокуратуры подчеркивает ст. 24.6, которая, в отличие от аналогичной статьи предшествующего кодекса лаконично называется «Прокурорский надзор».

В современной литературе за последние годы рассматриваемому направлению надзорной деятельности уделено немало внимания как с точки зрения позиционирования ее в системе функций, так и в части подбора наиболее оптимального названия для нее. Так, весьма радикальный подход применен А. Ю. Гулягиным, который в своей статье предпринял попытку обосновать функциональную самостоятельность надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.²⁸ Не имея целью вступать в полемику по поводу данного смелого предположения, которое наносит серьезный и не вполне обоснованный удар по имеющемуся в настоящее время балансу в теории функций прокуратуры, тем не менее отметим, что рассматриваемое направление надзорной деятельности в полной мере претендует на позиционирование в качестве самостоятельной отрасли в структуре функции прокурорского надзора и это нашло свое отражение в проекте федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»²⁹, представленного 30 апреля 2014 г. на согласование в Генеральную прокуратуру РФ из Администрации Президента России, где, в отличие от действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», выделяется отдельное направление – *надзор за исполнением законов органами и должностными лицами, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях*. Несколько ранее в подготовленном в самой Генеральной прокуратуре РФ в 2012 г. проекте содержалась самостоятельная полноценная глава, посвященная рассматриваемому направлению деятельности.

Вместе с тем нужно отметить, что впервые завершено решение реализации идеи обособления рассматриваемого направления с предложением конкретных формулировок дополняющей разд. III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» главы 5 «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях» представил К. Ю. Винокуров³⁰. Мы в целом придерживаемся мнения о необходимости отраслевой идентификации указанной сферы прокурорского надзора, однако делать это необходимо с учетом приводимых ниже доводов относительно предмета и пределов рассматриваемого направления надзорной деятельности.

Важное значение имеет правильное определение предмета надзора, который нашел отражение законодательное выражение в ст. 24.6 КоАП РФ, установившей, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. При этом следует отметить, что процитированная статья сформулирована таким образом, что в буквальном прочтении весьма существенно ограничивает круг прокуроров, уполномоченных осуществлять надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере, поскольку к назначаемым Генеральным прокурором Российской Федерации на должность прокурорам относятся все прокурорские работники Генеральной прокуратуры Российской Федерации (кроме заместителей Генерального прокурора РФ, которых назначает на должность Совет Федерации ФС РФ), заместители прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, а также прокуроры районов (городов) и приравненные к ним прокуроры.

Таким образом, основная группа прокуроров, которые традиционно осуществляют надзор в рассматриваемой сфере – старшие прокуроры и прокуроры отделов прокуратур регионального уровня, а также старшие помощники и помощники прокуроров районного звена законодателем *фактически не уполномочены на такую деятельность*, что может вызывать, на наш взгляд, вполне обоснованные возражения по поводу правомерности проведения проверок указанными прокурорскими работниками в отношении должностных лиц органов административной юрисдикции. При этом ссылка перечисленных прокуроров на наличие у них «общенадзорных полномочий» на проведение проверки в силу ст. 22 Закона о прокуратуре едва ли может приниматься во внимание, поскольку законодатель в кодифицированном акте, регулирующем специальную сферу правоотношений, а потому в силу одного из важнейших постулатов теории права имеющем приоритет, исключил их из правового поля³¹.

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что КоАП содержит разд. V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях», где регламентируется в том числе порядок исполнения отдельных видов административных наказаний. При этом вопросы исполнения в основном затрагивают деятельность поднадзорных прокурорам согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органов и лиц, но находятся за рамками собственно производства, т. е. не охватываются определенным в ст. 24.6 КоАП РФ предметом надзора.

Единственным исключением, закрепляющим надзорный статус прокурора в сфере исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, является Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»³², согласно ст. 23 которого *надзор за исполнением законов в местах отбывания административного ареста осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»*.

Вместе с тем и этот законодательный акт обладает серьезным недостатком, поскольку не наделяет прокурора важным полномочием, ориентированным на защиту прав человека, – правом *освободить своим постановлением лицо, отбывающее административный арест вопреки требованиям закона*, например по истечении назначенного судьей срока действия рассматриваемого вида административного наказания³³.

Принимая во внимание соображения недопустимости представленного в КоАП РФ дробления прокурорского надзора на стадии производства и исполнения решений, полагаем целесообразным предложить следующую редакцию текста ст. 24.6 КоАП РФ:

«1. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, и исполнением постановлений по делам об административных правонарушениях.

2. При осуществлении надзора прокуроры реализуют полномочия, перечисленные в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также опротестовывают постановления по делам об административных правонарушениях в порядке, предусмотренном нормами гл. 30 настоящего Кодекса.

Право прокурора приносить протест распространяется и на постановления, выносимые в судебном порядке, независимо от участия прокурора в деле».

К слову, в § 5.6 «Надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях» «Настольной книги прокурора»³⁴ прокуроры ориентированы на выяснение в ходе проверок в том числе и вопросов, связанных с исполнением постановлений по делам об административных правонарушениях.

Немаловажным в определении стоящих перед органами прокуратуры задач по надзору за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях является официальная позиция, высказанная в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации. Вопрос о подготовке отраслевого приказа поднимается давно как прокурорами-практиками, так и отдельными учеными, и есть надежда, что в обозримой перспективе он будет принят, поскольку весной 2014 г. проект такого акта направлялся для дачи заключения в Академию Генеральной прокуратуры РФ³⁵.

В то же время следует подчеркнуть, что в отсутствие такового прокуроры регионального звена отнюдь не ограничены в полномочии по изданию на своем уровне соответствующих приказов и указаний. Как положительный пример можно привести деятельность прокуратуры города Москвы. Ее руководителем были изданы приказы от 10 июня 2008 г. № 21 «О рассмотрении обращений, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях» и от 7 июня 2012 г. № 82 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства при доставлении и задержании граждан за совершение административных правонарушений»³⁶.

Анализ действующих приказов Генерального прокурора РФ показывает, что прокуроры в вопросах обеспечения законности в административно-юрисдикционной сфере ориентируются на проверки законности административного задержания граждан на основании решений несудебных органов. Так, подп. 7.4 приказа от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»³⁷ предписывает прокурорам *решиительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности, а также активнее использовать предоставленное ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» право освободить своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов*.

В свою очередь, подпунктом 10.2 приказа от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» прокуроры ориентированы на острое реагирование в случаях *использования административного задержания в целях раскрытия преступления путем оказания давления на подростка для признания им вины*³⁸.

Во исполнение п. 12 приказа от 6 сентября 2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»³⁹, подп. 1.5 приказа от 2

июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»⁴⁰ и подп. 1.4 приказа от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»⁴¹ прокуроры обязаны *пресекать задержание подозреваемых в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях*. Последний из названных приказов предписывает при этом систематически проверять обоснованность содержания лиц в камерах административно задержанных.

Несмотря на отмеченное выше, приходится констатировать, что предусмотренное ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочие – *право освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов* – реализуется в последние годы все реже и реже. За 10 лет (2004–2013 гг.) количество освобожденных по требованию прокурора лиц неуклонно снижалось. Если в пиковом за всю историю учета показателя 2004 г. эта цифра составляла 799⁴², что, на наш взгляд, явно не отражало истинной картины допускаемых административно-юрисдикционными органами нарушений закона в рассматриваемой сфере, то в 2013 г. – всего 80⁴³, т. е. налицо десятикратное снижение и без того более чем скромного показателя. Еще хуже ситуация выглядит с учетом того, что статистическая отчетность в 2013 г. представлена 3 034 прокуратурами (включая аппараты прокуратур субъектов РФ)⁴⁴. Здесь уместно закрепление на федеральном уровне более четких требований к прокурорам. В качестве примера, хотя, как показывают цифры, не гарантирующего должного усердия прокуроров, можно использовать формулировки из упомянутого выше приказа прокурора города Москвы от 7 июня 2012 г. № 82 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства при доставлении и задержании граждан за совершение административных правонарушений», предписывающего в п. 4.1 нижестоящим прокурорам *систематически, преимущественно в вечернее и ночное время, а также в выходные и праздничные дни, проверять обоснованность доставления, задержания и содержания лиц в камерах административно-задержанных и иных помещениях органов внутренних дел*.

Еще одним законодательным актом, предусматривающим применение прокурором полномочий при осуществлении административного задержания, является Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁴⁵. Пункт 4 ч. 2 ст. 30 данного закона предписывает должностным лицам пограничных органов осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу, на срок до 3 ч для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения – до 3 сут. *с сообщением об этом письменно прокурору в течение 24 ч с момента задержания* или на срок до 10 сут. – *с санкции прокурора, если правонарушители не имеют документов, удостоверяющих их личность*⁴⁶. Пункт 5 указанной статьи предусматривает, что соответствующие лица наделены правом *задерживать с санкции прокурора* иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших незаконное пересечение государственной границы, в отношении которых на основаниях, предусмотренных ч. 4 ст. 14 указанного закона, приняты решения о передаче их властям сопредельных государств или выдворении из пределов РФ либо приняты постановления об административном выдворении из пределов РФ на время, необходимое для исполнения решения, постановления.

Полагаем, что перечисленные полномочия прокурора, равно как и его право освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, должны быть включены в КоАП РФ. Эти полномочия являются неотъемлемой частью законодательства об административных правонарушениях, которое в силу ст. 1.1 КоАП РФ на федеральном уровне представляет непосредственно

сам кодекс. О других законодательных актах федерального уровня в этой норме права не упоминается.

В пособии «Образцы документов прокурорской практики» отмечено, что если прокурором выявлен факт нарушения требований закона не во время, а после применения к задержанному лицу рассматриваемой процедуры (например, при проверке жалобы гражданина), должно использоваться *представление об устранении нарушений закона*⁴⁷. О его применении в качестве акта прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере правоотношений говорится и в «Настольной книге прокурора», где подчеркивается, что «представления об устранении нарушений законов при производстве по делам об административных правонарушениях могут носить *индивидуальный* или *обобщенный характер*. В первом случае основанием для внесения представления является подтвержденный в ходе проверки... факт единичного нарушения требований закона со стороны должностного лица органа административной юрисдикции. Во втором случае основанием для прокурорского реагирования являются, как правило, выявленные в ходе плановой или внеплановой (в связи с поступившей информацией, по заданию вышестоящего прокурора, по собственной инициативе) проверки нарушения законов, имеющие распространенный характер»⁴⁸. Порядок применения данного акта прокурорского реагирования и условия его рассмотрения закреплены в ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В контексте характеристики представления об устранении нарушений законов определенный интерес представляет динамика применения его прокурорами. Так, в 2004 г. было внесено 15 419 представлений, по результатам рассмотрения которых привлечено к дисциплинарной ответственности 6 950 должностных лиц⁴⁹. В свою очередь, спустя 9 лет – в 2013 г. – прокуроры внесли 13 809 представлений, однако привлеченных к дисциплинарной ответственности оказалось 13 779⁵⁰. То есть при снижении числа актов прокурорского реагирования на 11,4 % серьезно увеличился коэффициент привлекаемости виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности – с 0,45 почти до 1, что следует признать *феноменальным показателем*, демонстрирующим в рассматриваемой сфере наметившуюся в последние годы общую тенденцию значительного повышения коэффициента и, как следствие, оценки эффективности проделанной прокурорами работы.

Особое место среди актов прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере занимает *протест прокурора*. Во-первых, необходимо учитывать то обстоятельство, что поднадзорные прокурору органы и должностные лица уполномочены принимать (издавать) прямо предусмотренные отдельными положениями КоАП нормативные правовые и иные акты. Например, в силу ст. 1.3 КоАП РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут приниматься законы, устанавливающие административную ответственность за отдельные виды правонарушений. В свою очередь, ч. 4 ст. 28.3 КоАП возлагает на уполномоченные федеральные органы исполнительной власти обязанность устанавливать перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях. Наличие в соответствующих правовых актах несоответствий требованиям федерального закона является безусловным основанием для опротестования их полностью или в части согласно ст. 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Альтернативной формой оспаривания незаконных правовых актов является *заявление в суд о признании таких документов недействующими или недействительными*. В то же время прокурор обязан путем внесения представления об устранении нарушения закона реагировать на бездействие правоприменительных органов и должностных лиц в случае неоправданного бездействия, когда закон требует от них принятия (издания) необходимых правовых актов.

Вместе с тем КоАП содержит особые основания для принесения протеста прокурором, связанные с необходимостью оспаривания им незаконных постановлений по делу об админи-

стративном правонарушении и иных процессуальных актов. Так, согласно ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ, не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующее решение вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление *могут быть опротестованы прокурором* в порядке и в сроки, установленные ст. 30.1., 30.2, ч. 1 и 3 ст. 30.3 КоАП. При этом протест рассматривается в порядке и сроки, установленные ст. 30.4–30.8 КоАП РФ.

Пунктом 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵¹ (далее – постановление № 5) определено, что в случае пропуска установленного ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении он может быть восстановлен по ходатайству прокурора, принесшего протест. При этом определение об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении может быть обжаловано, поскольку оно исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, что нарушает права лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту.

Ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления мирового судьи по делу об административном правонарушении рассматривается судом районного суда, к полномочиям которого относится рассмотрение дела по жалобе на постановление мирового судьи, а ходатайство о восстановлении срока обжалования решения судьи районного или гарнизонного военного суда, вынесенного по жалобе на постановление органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, в соответствии с ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ, рассматриваются судьей вышестоящего суда областного звена.

Не соглашаясь с Пленумом Верховного Суда РФ, В. А. Лыков отмечает: «Думается, такая позиция Верховного Суда РФ может повлечь нарушение принципа правовой определенности и стабильности решения по делу об административном правонарушении. Например, лицо не изъявило желания обжаловать решение о привлечении его к административной ответственности, а прокурор спустя некоторое время (уже после вступления постановления в законную силу) при проверке постановлений по делам об административных правонарушениях усмотрел нарушение законодательства РФ и принес протест на указанное решение, одновременно обратившись с ходатайством о восстановлении пропущенного срока. Таким образом, при удовлетворении ходатайства прокурора момент вступления постановления в законную силу будет необоснованно перенесен на неопределенный срок, хотя привлеченное к административной ответственности лицо этого и не желает»⁵². По нашему мнению, во избежание излишних дискуссий необходимо четко обозначить возможность заявления прокурором ходатайства о восстановлении срока принесения протеста на не вступившие в законную силу постановления и иные решения по делу об административном правонарушении непосредственно в гл. 30 КоАП РФ.

Сопоставление статистических данных в исследуемом десятилетии показало, что если в 2004 г. прокурорами было опротестовано в порядке ст. 30.10 КоАП РФ 52 440 не вступивших в законную силу постановлений и иных решений⁵³, то в 2013 г. этот показатель составил 100 061⁵⁴, т. е. стал в 1,9 раза больше. Вместе с тем в оценочном плане важным является коэффициент удовлетворяемости протестов, который фактически не изменился, соответственно составив в 2004 г. 0,93 (удовлетворено 48 748 протестов), а в 2013 г. – 0,94 (93 915 протестов). Как представляется, добиться в силу ряда объективных и субъективных причин (например, истечение срока давности привлечения к ответственности) увеличения и без того серьезной цифры едва ли возможно, в связи с чем можно констатировать, что общий показатель эффективности реагирования достиг максимума.

Согласно ч. 2 ст. 30.12 (ранее – ст. 30.11) КоАП РФ, вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов *могут быть опротестованы прокурором*. Часть 3 данной статьи определяет, что право принесения рассматриваемого акта реагирования принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям. Согласно п. 33 постановления № 5, указанные прокуроры вправе *истребовать дела об административных правонарушениях для проверки после вступления постановления или решения в законную силу*.

Вместе с тем обращает на себя внимание то обстоятельство, что некоторые прокуроры регионального звена (например, транспортные) и их заместители лишены права приносить протест в порядке надзора, что предопределяет необходимость их опосредованного участия в процедуре оспаривания путем направления материалов соответствующим прокурорам субъектов Российской Федерации для принесения протеста. В этой связи представляется необходимым изложить ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ в следующей редакции:

«3. Право принесения протеста в порядке надзора принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, приравненным к ним прокурорам и их заместителям...» (далее по тексту).

Анализ статистических данных показывает, что прокурорами в последние годы все реже применяется рассматриваемое правовое средство. Так, если в 2004 г. принесено 2 602 протеста, из которых удовлетворено 1920⁵⁵, то в 2013 г. опротестовано 1 103 решений, в связи с чем позиция прокурора поддержана в 888 случаях⁵⁶. Объективным объяснением данной ситуации является перенос акцента в реагировании на применение ст. 30.10 КоАП вследствие того, что при опротестовании вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях и иных решений повышается риск истечения срока давности привлечения виновного к ответственности, что нередко делает реагирование безрезультатным. Вместе с тем следует обратить внимание на повышение коэффициента удовлетворяемости с 0,74 до 0,8, что говорит о повышении эффективности результатов прокурорского вмешательства.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 40 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях”»⁵⁷ п. 4 постановления № 5 был дополнен, в частности, новым абзацем, допускающим *принесение прокурором протеста на определение суда о возвращении протокола об административном правонарушении*, вынесенное на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

В качестве полномочия по реагированию можно назвать также право прокурора выносить в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ *постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства* по следующим основаниям. Во-первых, если физическое лицо привлечено ошибочно или намеренно к административной ответственности, в то время как в его деяниях усматриваются признаки состава преступления. Предлагается в таких ситуациях приносить протест на незаконно вынесенное решение и далее действовать в рамках уголовно-процессуального законодательства. Во-вторых, если в действиях должностного лица органа административной юрисдикции в ходе проверки выявляются признаки преступления, как правило должностного⁵⁸.

Кроме того, в необходимых случаях прокурором может ставиться вопрос о возмещении в порядке, предусмотренном ст. 1069 Гражданского кодекса РФ, органом администра-

тивной юрисдикции вреда, если решением вышестоящей инстанции или суда его действия будут признаны незаконными, в результате чего гражданам социально незащищенных категорий (по медицинским, возрастным и иным показаниям не имеющим возможности отстаивать свои права в суде) причинен вред⁵⁹. Аналогичным образом следует действовать и в случаях, когда не был поставлен вопрос о возмещении вреда, причиненного потерпевшему правонарушением, подтвержденным вступившим в законную силу постановлением по делу. Кроме того, авторы «Настольной книги прокурора» отмечают, что прокурор вправе обратиться в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ с иском о возмещении вреда, причиненного в результате совершения административного правонарушения РФ, ее субъекту или муниципальному образованию⁶⁰.

На основании п. 2 ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе *направлять информации* в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления о состоянии законности в сфере исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях. При этом необходимо не только отражать вскрытые нарушения со стороны органов административной юрисдикции, но и обращать особое внимание на вопросы, связанные с совершенствованием законодательства об ответственности за административные правонарушения, участвуя тем самым и в *правотворческой деятельности*⁶¹.

Таким образом, прокурор обладает достаточным арсеналом полномочий⁶², позволяющих ему эффективно решать задачи по обеспечению законности в сфере производства по делам об административных правонарушениях, однако отдельные формулировки Кодекса РФ об административных правонарушениях, как было отмечено выше, нуждаются в редактировании.

Глава III

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРОМ ПОЛНОМОЧИЙ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО РАЗЛИЧНЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в сферах: защиты политических и социальных прав граждан; охраны прав несовершеннолетних; федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму; экономики; охраны окружающей среды и природопользования; на транспорте; в области таможенного дела; административных правонарушений коррупционной направленности и по привлечению к административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в арбитражном суде.

§ 1. Особенности реализации прокурором полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере защиты политических и социальных прав граждан

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию демократическим правовым государством, в котором «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2). Сегодня именно эти безусловные ценности выступают фундаментальной основой, определяющей стратегию развития и укрепления российской государственности, содержание и смысл применения законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также функциональные обязанности государственных органов контроля и надзора.

С принятием в начале 1990-х гг. Декларации прав и свобод человека и гражданина РСФСР, ныне действующей Конституции РФ, а также Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» начался новый этап функционирования прокуратуры как субъекта защиты прав граждан. При этом соблюдение прав и свобод человека и гражданина находится в центре внимания прокурора не только при осуществлении надзора, но и в ходе осуществления уголовного преследования; участия в рассмотрении дел судами; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; при участии в правотворческой деятельности; осуществлении международного сотрудничества; рассмотрении и разрешении в прокуратуре заявлений, жалоб и иных обращений⁶³.

В настоящее время задача обеспечить всемерную защиту прав и свобод человека и гражданина поставлена во главу и всей прокурорской деятельности. Особое внимание уделяется надзору за соблюдением избирательных прав граждан и исполнением требований законов об общественных объединениях, в сфере организации и проведения публичных мероприятий, а также вопросам защиты конституционных прав граждан на обращение и доступ к информации. Принимаемые с участием прокуратуры меры в области защиты политических прав граждан способствуют более успешному решению многих социальных вопросов, в том числе связанных с исполнением законов о миграции, трудовых правах, социальной защите отдельных категорий граждан, здравоохранении, в сфере образования, культуры, защиты прав потребителей и др.

Следует отметить, что только в 2013 г. за нарушения прав и свобод человека и гражданина по постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора к административной ответственности привлечено 170 102 лица, в том числе 43 499 – в сфере действия законов о трудовых правах (почти в 50 % случаев – по вопросам оплаты труда, около 30 % – по вопросам охраны труда и производственного травматизма); 15 267 – в сфере действия законов о правах потребителей; 11 211 – о миграции; 7 687 – о жилищных правах граждан; 4 857 – о здравоохранении; 4 741 – об обращениях граждан; 2 474 – о пенсионном обеспечении, охране прав инвалидов и престарелых; 383 – об избирательных правах; 232 – о средствах массовой информации⁶⁴.

1. Одной из ключевых задач органов прокуратуры является обеспечение законности при реализации **избирательных прав граждан**, что в том числе достигается оперативным применением мер административной ответственности за нарушения, предусмотренные ст. 5.1, 5.3–5.25, 5.45–5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ. Причем правом возбуждения производства по ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58 КоАП наделены исключительно прокуроры.

Необходимо учитывать, что, в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», без согласия прокурора субъекта Российской Федерации не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, член комиссии с правом решающего голоса (п. 18 ст. 29), а без согласия Генерального прокурора Российской Федерации – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (п. 18.1 ст. 29). Зарегистрированный кандидат также не может подвергаться административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора соотносительно к уровню выборов, а при даче такого согласия прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (п. 4 ст. 41).

Следует также отметить, что при рассмотрении в суде вопросов об оспаривании решения избирательной комиссии (комиссии референдума) об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов (отказе в проведении референдума) в связи с установленным решением суда фактом подкупа избирателей (участников референдума) вступление в законную силу постановления суда о привлечении лица к административной ответственности по ст. 5.16 КоАП РФ, которым установлен факт подкупа, имеет одно из основополагающих доказательственных значений.

Прокурорам необходимо также принять во внимание разъяснения судебной практики, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в части определения подсудности рассматриваемой категории дел об административных правонарушениях (п. 4) и квалификации нарушений права избирателей на информацию (п. 34).

В целом с учетом скоротечности избирательных кампаний в законодательстве предусмотрены сокращенные процедуры и сроки, что предопределяет оперативное разрешение избирательных споров и обуславливает особую организацию работы органов прокуратуры⁶⁵.

2. Активизация общественно-политической жизни страны, широкая свобода при реализации гражданских инициатив, к сожалению, в современных условиях нередко сопровождается злоупотреблениями **в сфере деятельности общественных объединений, а также организации и проведения публичных мероприятий**.

За нарушение законодательства в этой сфере административная ответственность предусмотрена ст. 5.26, 5.38, 5.40, 19.7.5–2, 19.34, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.28 КоАП РФ. Причем возбуждение производства по делам, связанным с организацией деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности (ст. 20.28 КоАП РФ), – вопрос исключительной компетенции прокуроров.

Широкий резонанс в 2013 г. получили выявленные прокурорами нарушения в деятельности некоммерческих организаций, финансируемых из-за рубежа, связанные с неинформированием уполномоченных органов и в целом российского общества о сферах их деятельности и интересах, конкретных источниках и объемах получаемых от иностранных спонсоров средств⁶⁶. Многие указанные нарушения устранены мерами прокурорского реагирования. При этом, учитывая незначительный срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 19.34 КоАП РФ (3 мес.) и имеющиеся случаи неоперативности в действиях отдельных прокуроров, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации в информационном письме от 18 декабря 2013 г. № 27-26-2013/Ип6300-13 «О судебной практике по делам в отношении некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» ориентировал прокуроров впредь при обнаружении правонарушения принимать меры к незамедлительному возбуждению по соответствующему факту дела об административном правона-

рушении, а также к своевременному внесению апелляционных представлений, протестов на судебные акты, если для этого имеются основания.

3. Также в современных условиях все более актуализируется сфера массовой коммуникации. Причем реализация конституционного **права граждан на доступ к информации, в том числе через СМИ**, гарантирована установленной в КоАП РФ административной ответственностью (по ст. 5.5, 5.10, 5.13, 5.39, 5.53, 5.54, 5.61, 6.17, 7.23.1, 8.5, 9.15, 13.11, 13.15–13.19, 13.21–13.23, 13.27, 13.28 КоАП РФ).

Только прокурорам принадлежит право возбуждения производства по ст. 5.39, 5.61, 13.11, 13.27 и 13.28 КоАП РФ.

В целях эффективной реализации имеющихся полномочий в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 29 июня 2010 г. № 72/1-52д-2010 «О дополнительных полномочиях прокуроров по возбуждению дел об административных правонарушениях» прокурорам предложено принять меры к организации надлежащего надзора за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодательства об обеспечении доступа к информации о своей деятельности и рассмотрению обращений граждан и должностных лиц, содержащих сведения о правонарушениях, предусмотренных ст. 5.39, 13.27, 13.28 КоАП РФ.

Важными являются сведения, содержащиеся в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 72/1-17д-2012 «О полномочиях прокуроров (заместителей прокуроров) по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.60 и ст. 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которым обязательным признаком правонарушения по ст. 5.61 КоАП РФ является выражение его в неприличной форме, в связи с чем при возникновении затруднений в решении вопроса о наличии в деянии состава этого правонарушения прокурорам предложено обращаться за мнением специалистов в соответствии со ст. 25.8 КоАП РФ.

Некоторые вопросы судопроизводства по делам данной категории получили разъяснение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”».

4. Федеральным законом от 11 июня 2011 г. № 199-ФЗ введена административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения **обращений граждан** (ст. 5.59 КоАП РФ), что явилось важной гарантией реализации соответствующего конституционного права. Правом возбуждения производства по данной категории дел наделены исключительно прокуроры, которые им активно пользуются – только в 2013 г. подобным образом к ответственности было привлечено 4 741 должностных лиц.

Практика показывает, что несоблюдение законодательных требований предопределяется серьезными упущениями в организации работы с обращениями граждан, отсутствием надлежащего контроля за своевременным и полным их рассмотрением, что имеет место в деятельности не только региональных и местных властей, но и многих федеральных органов исполнительной власти (в 2013 г. такие нарушения послужили основанием для внесения первым заместителем Генерального прокурора РФ соответствующих представлений министру здравоохранения Российской Федерации, министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, министру сельского хозяйства Российской Федерации, министру иностранных дел Российской Федерации, руководителям Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по тарифам, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, а также в Пенсионный фонд РФ и др.). Не способствует улучшению исполнительной дисциплины и установленный по указанным нарушениям незначительный

срок давности привлечения к административной ответственности, нередко, к сожалению, позволяющий виновным лицам избегать санкций, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ.

Следует отметить, что за отказ в предоставлении информации, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации предусмотрена административная ответственность по ст. 5.39 КоАП РФ, а в ст. 5.63 КоАП предусмотрена ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

5. Практика показывает, что в сфере действия законов о **миграции** применение находят многие установленные КоАП РФ составы административных правонарушений (среди определенных в законодательстве специальных случаев по различным вопросам отношений с участием мигрантов – ст. 18.1, 18.2, 18.4, 18.8–18.19, 19.15–19.18, 19.27 КоАП)⁶⁷.

Осуществляя надзор за исполнением законов по вопросам миграционной сферы прокурорам следует обращать особое внимание на выполнение органами административной юрисдикции требований ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ о том, что лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. В качестве переводчика может быть привлечено любое незаинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками, необходимыми для перевода при производстве по делу об административном правонарушении (ст. 25.10 КоАП РФ).

Также важно обращать внимание на наличие в деле материалов, подтверждающих правовой статус привлекаемого к административной ответственности лица (копия паспорта гражданина Российской Федерации, паспорта иностранного гражданина и др.).

Кроме того, необходимо учитывать, что в качестве дополнительного вида наказания за совершение правонарушений в сфере миграции нередко предусматривается административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, т. е. принудительное и контролируемое перемещение указанных лиц через государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством, – их контролируемый самостоятельный выезд из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ)⁶⁸. Данная мера административного наказания применима только к негражданам России, и прокурорам следует надзорными средствами обеспечить исполнение законов при осуществлении уполномоченными органами и их должностными лицами административного выдворения, в том числе законность помещения выдворяемых иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные помещения, а также соблюдение прав и законных интересов указанных лиц при их содержании в таких помещениях. Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении, в том числе права и обязанности таких лиц, а также порядок осуществления личного досмотра иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, и досмотра вещей и предметов, находящихся при указанных иностранных гражданах, определен в гл. VI.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

6. В соответствии с высокой социальной значимостью **трудовых прав граждан**, в ст. 5.27–5.34, 14.23, 15.34, 20.26 КоАП РФ установлена административная ответственность за многие нарушения в этой сфере – нарушение законодательства о труде и об охране труда; уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения; непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения; необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения; нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглаше-

нию; уклонение от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах; невыполнение соглашения; увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки; осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом; сокрытие страхового случая; самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора⁶⁹. При осуществлении надзора за соблюдением прав работников на оплату труда прокурорами также нередко выявляются правонарушения, предусмотренные ст. 13.19, 14.12, 14.13 КоАП РФ.

Следует обратить внимание на то, что за нарушение законодательства о труде и об охране труда санкция ст. 5.27 Кодекса предусматривает в качестве наказания помимо штрафа административное приостановление деятельности на срок до 90 сут. юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (ч. 1), а применительно к должностному лицу, ранее подвергавшемуся административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, – исключительно дисквалификацию на срок от 1 года до 3 лет (ч. 2).

В этой связи прокурорам надлежит учитывать следующее.

А. Административное приостановление деятельности применяется только в перечисленных в ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ случаях (например, в случаях угрозы жизни или здоровью людей, совершения правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области градостроительной деятельности и др.). Срок этой меры наказания исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Б. В соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ, дисквалификация назначается только судом и заключается в лишении физического лица права замещать должности или заниматься деятельностью, указанных в законе. В целом эффективность данной меры подтверждается ее активным практическим применением: за 2013 г. по инициативе прокуроров за нарушения трудовых прав граждан дисквалифицировано 654 лица, в том числе 606 – за нарушения законодательства об оплате труда, 32 – об охране труда и производственном травматизме⁷⁰.

7. Некоторые статьи КоАП РФ ориентированы непосредственно на **защиту социальных прав отдельных категорий граждан** – пенсионеров, ветеранов, инвалидов (ст. 5.41–5.43, 9.13, 9.14, 11.24).

Следует отметить, что в современной надзорной деятельности прокуратуры уделяется повышенное внимание вопросам обеспечения комплексной безопасности жизнедеятельности в специализированных учреждениях для круглосуточного проживания пенсионеров, ветеранов, инвалидов и социально незащищенных категорий граждан, учреждений, где содержатся дети-сироты, дети-инвалиды, оставшиеся без попечения родителей⁷¹. Значительно активизирована работа по защите прав инвалидов и иных маломобильных групп населения, в особенности в прокуратурах субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 гг.⁷²

8. Кроме того, КоАП РФ определена административная ответственность за нарушения **в сфере здравоохранения**. Административному преследованию подлежат: сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность

заражения (ст. 6.1); незаконное занятие народной медициной (ст. 6.2); нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.2); нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.3) и др.⁷³

Например, в Республике Алтай в 2013 г. в 22 организациях (аптеках и фельдшерско-акушерских пунктах) органами прокуратуры выявлены факты отсутствия минимального ассортимента жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи. Принятыми мерами прокурорского реагирования все нарушения устранены, а девять виновных лиц привлечены к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ). Им назначено наказание в виде штрафов на общую сумму 211 тыс. руб.⁷⁴

9. В КоАП РФ специальные составы административных правонарушений, непосредственно посягающие на **права потребителей**, в основном сосредоточены в гл. 14, как совершенные в области предпринимательской деятельности, – это ст. 14.3, 14.4, 14.5–14.8, 14.15.

Между тем оставшиеся за рамками приведенного перечня составы административных правонарушений нередко косвенно охраняют права потребителей или обеспечивают необходимые гарантии их надлежащей реализации – например, по вопросам соответствия товаров, работ и услуг санитарно-эпидемиологическим требованиям и иным общим нормативам безопасности (ст. 6.3–6.7, 7.18, 8.2, 10.2, 10.3, 10.6, 10.8, 19.19, 19.33, 20.4), соблюдения жилищных прав граждан, строительства и обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами (ст. 7.21–7.23.1, 9.4–9.5.1, 9.7, 9.10, 9.16, 14.28), безопасности пассажирских перевозок (ст. 11.1, 11.3, 11.3.1, 11.5–11.10, 11.14.1, 11.14.2, 11.15.1, 11.23, 11.26, 11.29, 12.23, 12.31.1), оказания услуг связи (ст. 13.6, 13.24), банковских, гостиничных и туристических услуг (ст. 14.39, 14.51, 15.26), реализации алкогольной и иной спиртосодержащей продукции (ст. 14.16–14.18), общей организации потребительского рынка (ст. 7.12, 14.1–14.2, 14.9, 14.10, 14.31.2, 14.32–14.34, 14.40–14.43, 14.45–14.48, 15.12, 19.7.1, 19.8, 19.20) и др.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» отмечено, что, поскольку административные правонарушения, выразившиеся в нарушении законодательства о защите прав потребителей, не выделены в отдельную главу КоАП, при квалификации конкретного правонарушения следует выяснять, были ли им нарушены требования (правила), установленные нормами законодательства о защите прав потребителей, а обстоятельства, на которых основан вывод судьи в данной части, должны быть отражены в постановлении по делу о таком правонарушении (п. 22).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.