**Анализ судебной практики связанной с прокурорским надзором по административным делам**

**2013**

**Введение**

**Актуальность темы.** В сфере административной юрисдикции в определенной мере затрагиваются права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, что, несомненно, актуализирует проблему обеспечения законности при ее осуществлении. Ведущая роль в обеспечении законности принадлежит прокуратуре. В механизме государства прокуратура решает особые, свойственные только ей задачи и не входит в структуру органов законодательной, исполнительной и судебной власти. В то же время прокурорский надзор по всем показателям является разновидностью правовых форм осуществления государственно-властных полномочий. Законодательство об административных правонарушениях признает прокурора как представителя государственно-властных структур участником производства по делам об административных правонарушениях. Наряду с этим в современном правовом пространстве реализация норм об участии прокурора в производстве по делам административных правонарушениях затруднена из-за проблем теоретического и практического характера.

**Цель выпускной квалификационной работы** состоит из исследования прокурорского надзора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Для достижения данной цели поставлены следующие **задачи:**

. Рассмотрение становления прокурорского надзора в дореволюционный период;

. Изучение развития прокурорского надзора в советский период;

. Выявление особенностей возбуждения дел об административных правонарушениях;

. Рассмотрение административных дел и пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

. Анализ судебной практики, связанной с прокурорским надзором по делам об административных правонарушениях.

Предметом работы являются правовые нормы, а также теоретический материал, посвященный прокурорскому надзору в производстве по делу об административных правонарушениях.

Объектом работы являются общественные отношения, возникающие в результате осуществления прокурором полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

Практическая значимость дипломной работы заключается в комплексном исследовании истории становления и развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях, особенностей возбуждения административного дела прокурором, и участии прокурора в суде первой инстанции и при пересмотре решений, а также в выявлении проблем и предложении о совершенствовании законодательства, касающегося прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях.

Степень научной разработанности прокурорского надзора в производстве по делам об административных правонарушениях средняя, так как данной теме посвящены различные статьи из научно-практических журналов, авторефераты и монографии.

**Теоретическая и нормативная база работы.** Основой для написания дипломной работы послужили следующие труды ученых-юристов: Э.Г. Липатовой, С.Е. Чаннова «Административная ответственность», В.И. Ломакина «Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях», О.В. Панковой «Практика применения КоАП РФ о правонарушениях в области дорожного движения», Якубова С.В. «Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям».

Нормативно-правовой базой для написания дипломной работы послужили Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон Российской Федерации «О прокуратуре РФ».

Эмпирической базой для написания дипломной работы послужила судебная практика Красноярского края, а также судебная практика иных судов.

Методологической основой для написания работы послужили как общенаучные методы: анализ и синтез, диалектический метод; так и частнонаучные методы: историко-правовой, формально-логический, формально-юридический, системный методы.

**Структура выпускной квалифицированной работы** состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, судебной практики, связанной с прокурорским надзором по делам об административных правонарушениях, заключения, списка использованных источников и литературы.

**1. История прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях**

**1.1 Становление прокурорского надзора в дореволюционный период**

прокурорский административный надзор судебный

Известно, что в каждой экономической формации при развитии государственной системы существовали законы, выражавшие либо волю господствующего класса, либо волю народа. Государство должно было вести надзор за исполнением законов, выражавших эту волю.

Прокуратура относится к одному из традиционных и эффективных органов государственной власти.

Принимая законы, государство прямо заинтересовано в их строгом и точном исполнении всеми субъектами права. В реальности реализации нормативно-правовых актов проявляется реальность существования самой власти. В связи с этим государство непременно вынуждено выполнять надзорную функцию. В России с давних времен одним из основных субъектов обеспечения законности остается прокуратура.

Прокуратура, созданная Петром I почти три века назад как «око государево», как орган государственной власти, существующий для осуществления функции надзора за исполнением законов центральными и местными учреждениями, сохранила до настоящего времени свои сущностные черты, которые предполагают обязательную правовую регламентацию прокурорско-надзорных полномочий.

Дела по протестам коллежского прокурора представлялись генерал-прокурору, который мог их передать на рассмотрение Сената.

Прокуратура с момента ее возникновения не являлась исключительно центральным органом. На местах за правильным разрешением дел надзирали подчиненные генерал-прокурору прокуроры надворных судов. В круг поднадзорных сфер еще тогда входила законность применения надворными судами мер юридической ответственности.

В начале 30-х гг. XVIII в. назначались уже не прокуроры надворных судов, а прокуроры «в губерниях». Именно территориальная (губернская) структура органов прокуратуры на местах нашла юридическое закрепление в документе «Должности губернского прокурора», утвержденном 3 сентября 1733 г. Позже были учреждены должности провинциальных прокуроров.

В данный период своего становления прокуратура существовала отдельно от судебной системы, была независимым звеном государственного механизма обеспечения законности, она стала органом надзора не только за администрацией, но и за судами.

Губернской реформой 1775 г. провинциальная прокуратура была упразднена, и ей на смену пришли губернские и уездные помощники прокурора - «стряпчие сословных судов». В основе деятельности губернского прокурора и губернских стряпчих был надзор за порядком делопроизводства в губернских учреждениях, принятие всех необходимых мер защиты «интересов императорского величества», а также прав его подданных.

Глава 27 «Учреждения для управления губерний Российской империи» от 7 ноября 1775 г. «О прокурорской и стряпческой должности» посвящена организации прокуратуры в губерниях и непосредственно в судебных местах. Прокуроры должны были осуществлять общий (административный) надзор за соблюдением законности, однако без права непосредственного участия в разрешении дел и принесения протеста. В случае обнаружения тех или иных нарушений закона прокуроры могли лишь доводить об этом до сведения губернского правления и генерал-прокурора.

сентября 1802 г. Александром I был подписан Манифест об учреждении министерств, в соответствии с которым должность генерал-прокурора была соединена с должностью министра юстиции. Министр юстиции, стоявший во главе прокуратуры, являлся членом правительства, и в связи с этим надзор за деятельностью правительства практически не осуществлялся. Министр запретил прокурорам опротестовывать решения местных государственных учреждений, вытекающие из предписаний министерств. Вот здесь и возник первый, не потерявший актуальности и сегодня, вопрос о значении прокурорского надзора как действенного средства обеспечения законности деятельности органов исполнительной власти, его предмете и пределах.

Министр юстиции Г.Р. Державин, основываясь на «Учреждении о губерниях и законах» от 8 сентября 1802 г., подготовил и 22 сентября 1802 г. направил губернским прокурорам циркулярный ордер из семи пунктов. В п. 1 говорилось: «О всяком акте присутственного места, противоречащем закону или наносящем вред интересам службы или ущербу интересов Императорского величества или народа, губернский прокурор обязан, не приостанавливая исполнения, сообщить губернскому правлению и одновременно своему министру». Сенатским указом от 15 декабря 1802 г. циркулярный ордер подтвержден и стал обязательным для исполнения всеми присутственными местами.

Прокурорский надзор по Своду законов 1832 г. имел три направления: охранение общего благоустройства в губернии; казенные дела; суд и расправа. Прокуроры имели право лично присутствовать, давать заключения во всех губернских уездных судебных и административных органах, знакомиться с любым делом и требовать от чиновников любые сведения. По фактам нарушения законов они вносили протесты и представления, информировали вышестоящих прокуроров об обнаруженных нарушениях законности и правонарушениях.

До 1862 г. прокуратура осуществляла в основном общенадзорную деятельность, в том понимании, что ее целью было обеспечение законности в самых различных сферах государственной жизни. В соответствии с Основными положениями реформирования судебной власти в России, утвержденными 29 сентября 1862 г. Александром II, полномочия прокуроров были следующие: наблюдение за единообразным и точным соблюдением законов; обнаружение и преследование всякого рода нарушений законности и требование о ее восстановлении; предложение суду предварительных заключений в случаях, предусмотренных положениями гражданского и уголовно-процессуального законодательства. Однако нормами данного правового акта прокуратура была отстранена от надзора за исполнением законов административными органами, что через несколько лет было признано ошибочным, и общенадзорная деятельность была восстановлена.

Необходимо отметить, что по актам XVIII - середины XIX столетий на лиц прокурорского надзора возлагались обязанности по надзору за деятельностью Сената, коллегий, судов, губернаторов и их канцелярий, ряда других учреждений. В последующем на прокуратуру были возложены и различные административные функции, что все больше превращало ее из органа надзора в орган государственного управления. Это показывает, что целью создания прокуратуры являлось не уголовное преследование, а общий (административный) надзор. Характеризуя этот период деятельности прокуратуры, известный русский ученый Н.В. Муравьев писал: «Затрудненные своим неясным и невыгодным положением, разбрасываясь в многообразии обязанностей, ослаблявшем все учреждения, благонамереннейшие и способнейшие из прокуроров сами сознавали, что «один в поле не воин» и что стесненный в своих проявлениях и конечном воздействии, правильный надзор везде и за всеми есть фикция, нечто отвлеченное и недостаточное…».

Прокуроры после 1864 г. стали осуществлять только обвинительную функцию в судах. Участие прокурора в рассмотрении в судах уголовных дел являлось главной, но не единственной функцией прокуратуры. Помимо ее прокуратура осуществляла, правда в очень ограниченных формах, общий (административный) надзор, который под влиянием общественного мнения правительство вынуждено было возродить, однако ни о каком реальном вмешательстве в административные дела не могло быть и речи.

Министр юстиции (генерал-прокурор) Н.В. Муравьев в Наказе чинам прокурорского надзора выделил участие в некоторых делах административного ведомства, а именно: наблюдение в губернских присутствиях по крестьянским, по воинской повинности в качестве отдельной отрасли прокурорского надзора, а формами проявлений деятельности прокурорского надзора: 1) канцелярское делопроизводство; 2) заключения по делам.

К одним из первых нормативных актов «переходного периода», касавшихся прав и обязанностей прокурорского надзора, относятся Облегчительные правила 11 октября 1865 г. (Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета об изменении и дополнении статей Свода законов о судопроизводстве и делопроизводстве при нынешних судебных местах). Наиболее существенными его постановлениями являлись: о передаче прокурорами дознания судебным следователям в случае необоснованного прекращения дела органами полиции; о протестах на приговоры и решения судов.

На основании Положения «О порядке действия прокурорских чинов в судебных установлениях губерний до окончательного введения в действие Судебных уставов 20 ноября 1864 года», принятого 7 марта 1866 г., права и обязанности губернских прокуроров и стряпчих были аналогичны тем, которыми наделялись лица прокурорского надзора в судах. Так, например, губернские прокуроры и стряпчие освобождались от обязательного просмотра целого ряда постановлений различных губернских, городских и уездных административных учреждений (ст. ст. 1 - 6), но за лицами местного надзора сохранялись обязанности просмотра некоторых постановлений органов губернского правления, полицейских органов, касающихся назначения следствия, предания суду, наложения административного взыскания (ст. 9). Из старых дореформенных судебных органов прокурору направлялись решения по уголовным и гражданским делам, по которым в соответствии с Судебными уставами 1864 г. требовалось заключение (ст. ст. 2, 7).

В «переходный» период губернские прокуроры и стряпчие сохраняли право посещать губернские и уездные административные учреждения и требовать материалы их делопроизводства (ст. 13), равно как требовать проведение ревизии (ст. 11). Кроме того, они могли предлагать восстановить надлежащую подсудность (ст. 14). Этим же законом предусматривалось прекращение в дальнейшем надзора за губернскими, уездными и городскими учреждениями губернскими прокурорами и стряпчими по мере упразднения их должностей с образованием подобных постов при судах.

Законом 7 марта 1866 г. судебная прокуратура наделялась полномочиями по «наблюдению за правильностью содержания под стражей и удовлетворению запросов арестантов…», а также «…прямое участие в самом управлении тюрьмами». Под управлением понимались прием, рассмотрение и направление по принадлежности составленных арестантами обращений или заявлений. В связи с осуществлением надзора за местами лишения свободы лицам прокурорского надзора присваивались звания. Так, например, прокурор судебных палат являлся вице-президентом всех губернских комитетов общества попечительного о тюрьмах, а остальные прокурорские чины являлись директорами этих комитетов.

Расширение компетенции прокуроров по мере осуществления судебной реформы проявлялось и в том, что с 1866 г. они осуществляли надзор по административным делам. Прокурор окружных судов был обязан участвовать в заседаниях учреждений по крестьянским делам, а в дальнейшем - в заседаниях губернского правления по делам об освидетельствовании сумасшедших, о воинской повинности, по делам лесосохранительных комитетов и т.п. Причем прокурору не предоставлялось право надзора за законностью принимаемых в учреждениях решений или вынесений протестов, он являлся лишь представителем власти.

До Октябрьской революции роль прокуратуры сводилась в основном к функции поддержания государственного обвинения в суде.

Итак, в дореволюционный период в России прокурорский надзор об административных правонарушениях не получил должной законодательной регламентации. В конце XVIII века прокуроры осуществляли общий (административный) надзор без права непосредственного участия в разрешении дел и принесения протеста, что крайне ограничивало полномочия прокурора, и мешало вынесению законного и обоснованного решения по делу. После судебной реформы 1864 года прокуроры осуществляли обвинительную функцию в судах. Поэтому до 1917 года роль прокуратуры сводилась в основном к функции поддержания государственного обвинения в суде.

**.2 Развитие прокурорского надзора в советский период**

Великая Октябрьская социалистическая революция сломала вместе со всей старой «государственной машиной» и царскую прокуратуру, которая являлась одной из реакционнейших сил буржуазного режима в борьбе с революционным движением рабочего класса в царской России. После окончания Гражданской войны, когда новая советская власть вплотную занялась восстановлением разрушенного хозяйства, вновь возникла острейшая необходимость утверждения единой законности на всей территории страны.

Надзору за законностью решений, принимаемых органами государственного управления по делам о правонарушениях, внимание практически не уделялось.

В 1917 г. СНК принял Декрет «О суде» №1, которым органы прокуратуры были упразднены. Контроль за соблюдением законов тогда возлагался на Рабоче-крестьянскую инспекцию, а также ряд других органов.

После окончания Гражданской войны назрела необходимость создания специального органа, который бы, действуя от имени центральной власти, организовал борьбу с преступностью на всей территории страны и содействовал установлению единой законности. В мае 1922 г. III сессия ВЦИК приняла «Положение о прокурорском надзоре», согласно которому учреждалась государственная прокуратура в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью.

Положение о прокурорском надзоре предоставило прокурору республики право опротестовывать незаконные распоряжения и постановления всех народных комиссариатов в СНК и Президиум ВЦИК. Прокуроры на местах также имели право опротестовывать незаконные или необоснованные распоряжения и постановления исполнительных комитетов.

Положение о Верховном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР, утвержденное 24 июля 1924 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР, более четко определило предмет и пределы общенадзорной деятельности прокуратуры. Прокурорам было предоставлено право запроса от народных комиссариатов и иных центральных ведомств по поводу незаконных решений и действий и опротестовывать их в Президиуме ЦИК и СНК СССР. 20 июня 1933 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР», а 17 декабря 1933 г. было принято Положение о Прокуратуре Союза ССР. Прокуратура становилась самостоятельным органом государственной власти.

Положениями Конституции СССР 1936 г. было впервые раскрыто понятие «высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами». Статьей 113 этот вид деятельности возлагался на Генерального прокурора СССР. В соответствии со ст. 117 Конституции СССР органы прокуратуры должны были осуществлять свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1956 г. было утверждено «Положение о прокурорском надзоре в СССР». В ст. 3 Положения указывалось, что Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляют возложенные на них задачи через:

надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями;

надзор за точным соблюдением законов должностными лицами и гражданами;

надзор за законностью и обоснованностью приговоров, определений и постановлений судебных органов.

Приказ Генерального прокурора СССР от 4 июня 1964 г. №55 «О мерах по улучшению работы органов прокуратуры по общему надзору» обязал всех прокуроров своевременно выявлять и опротестовывать каждое незаконное решение, постановление, распоряжение, приказ, инструкцию органов управления, добиваться устранения нарушений закона, от кого бы они ни исходили, ставить вопрос об ответственности виновных.

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 г., в ст. 168 которой указывалось, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР». Здесь необходимо согласиться с точкой зрения В.И. Баскова, что в Законе получили дальнейшее развитие традиционно сложившиеся отрасли прокурорского надзора с изложением задач и полномочий прокуроров в каждой из них, были определены средства прокурорского реагирования на установленные нарушения законности.

Но, необходимо отметить, что осуществляя общий надзор, прокурор в пределах своей компетенции: проверял законность административного задержания граждан и применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения; привлекал правонарушителей в установленном законом порядке к уголовной ответственности, возбуждает дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении, передает в предусмотренных законом случаях материал о них общественным организациям для решения вопроса о применении мер общественного воздействия, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Согласно ст. 230 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях: в соответствии с Законом СССР о прокуратуре СССР прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе: возбуждать производство об административном правонарушении; знакомиться с материалами дела; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу; участвовать в рассмотрении дела; заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; 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, а также совершать другие предусмотренные законом действия.

В ст. 18 Указа Президиума ВС СССР №5403-Х закреплялось, что осуществляя общий надзор, военный прокурор в пределах своей компетенции: проверяет законность административного задержания граждан и применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения; привлекает правонарушителей в установленном законом порядке к уголовной ответственности, возбуждает дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении, передает в предусмотренных законом случаях материал о них воинским коллективам, товарищеским судам или общественным организациям для решения вопроса о применении мер общественного воздействия, предостерегает о недопустимости нарушения закона;

В соответствии со ст. 22 данного Указа Президиума ВС СССР: военный прокурор в зависимости от характера нарушения закона командиром (начальником), иным должностным лицом, военнослужащим или другим гражданином выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении.

Мотивированное постановление выносится военным прокурором и в иных случаях, предусмотренных законом.

Постановление военного прокурора о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению надлежащим органом или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения сообщается военному прокурору.

Согласно абз. 2 ст. 29 Указа Президиума ВС СССР №54-03: главный военный прокурор, его заместители, военные прокуроры видов Вооруженных Сил СССР, военных округов (фронтов), округов противовоздушной обороны, групп войск, флотов, истребовав в порядке надзора гражданское дело или дело об административном правонарушении, могут приостановить исполнение соответствующего решения, определения и постановления до окончания производства в порядке надзора.

ноября 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Постановление «Об образовании единой системы органов прокуратуры», которым была наконец-то образована единая система органов прокуратуры, подчиненная Генеральному прокурору РСФСР.

В связи с распадом СССР Прокуратура СССР прекратила свое существование. Верховный Совет РФ 17 января 1992 г. принял Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации». Закон не только сохранил, но и усилил позиции прокуратуры в осуществлении надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции.

Эти нормы, четко закрепили полномочия прокурора по делам об административных правонарушений, сократили количество нарушений при производстве по делам об административных правонарушениях, обеспечили законность проведения административных производств, гарантии прав и законных интересов лиц, привлекающихся к административной ответственности.

Началом следующего этапа развития прокурорского надзора в рассматриваемой сфере было принятие Конституции России, во исполнение которой существенно изменялось и изменяется по сей день законодательство об административной ответственности и других смежных вопросах.

Косвенно прокуратура Советского государства была орудием произвола властей, органом авторитарного управления, поскольку осуществляла надзор за исполнением и соблюдением законов, созданных в условиях и во имя административно-командной системы, ее главной задачей являлась защита интересов государства, а не прав и свобод человека и гражданина. Нынешняя прокуратура, оставаясь органом высшего государственного надзора, имеет во многом другие приоритеты, основанные на принципах правовой государственности, среди которых важное место занимает защита прав и свобод человека и гражданина. Тот факт, что ломка тоталитарной системы советского государства осуществлялась через реформирование всей общественной жизни, в том числе и властных структур, привел к нестабильности законодательства, его противоречивости и «пробельности», слабости механизма контроля и надзора за состоянием законности, сочетающейся с проявлениями правового нигилизма как в обществе, так и среди представителей государства. Если согласиться с мнениями Ю.И. Скуратова и А.А. Чурилова, можно сделать вывод о том, что в таких условиях нужна прокуратура с разветвленными функциями, сильными надзорными полномочиями, позволяющими ей играть роль «компенсатора» в системе государственной власти.

Правовое положение прокуратуры дает ей возможность эффективно воздействовать на каждую из ветвей государственной власти, обеспечивать их взаимодействие и поддерживать систему «сдержек и противовесов», основанную на принципе разделения властей. Прокурорский надзор способен реально поддерживать необходимый с точки зрения закона баланс между полномочиями государственных органов и должностных лиц и объемом прав и свобод граждан, не допуская злоупотребления правом и иного рода произвола, а также способствуя эффективности функционирования государственного управления в рамках законодательных установлений.

Являясь наиболее доступным органом, прокуратура становится все более привлекательной для обращений граждан, считающих, что нарушены их права и свободы. Показателем этому служит то обстоятельство, что в Российской Федерации имеет место постоянный рост числа жалоб, поступающих в прокуратуру. К тому же правозащитная роль прокуратуры прогрессивно возрастает, в том числе и в следовании требованиям международно-правовых стандартов в области обеспечения прав и свобод граждан.

Правозащитная роль прокуратуры присуща практически всем направлениям ее деятельности. Прокурор, работая по любому предмету надзора, так или иначе выяснял, что нарушены права или законные интересы одного, нескольких граждан или неопределенного круга лиц. При осуществлении надзора непосредственно за соблюдением прав и свобод граждан прокуроры обязаны были выявлять сферы правоприменения, где наиболее часто допускались нарушения.

Итак, в конце 70-х годов прокурорский надзор по делам об административных правонарушениях стало законодательно закрепляться. Так в Законе СССР «О прокуратуре СССР» Кодексе СССР об административных правонарушениях было установлено, что прокруор вправе возбуждать производство об административном правонарушении; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу; проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения; участвовать в рассмотрении дела; опротестовывать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении; приостанавливать исполнение постановления. Необходимо отметить, что именно эти законоположения послужили базой для развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях в современной России.

**2. Особенности прокурорского надзора в административном производстве**

**2.1 Возбуждение дел об административных правонарушениях**

Проводимые преобразования в государственной и общественной жизни страны (административная реформа, принятие приоритетных национальных проектов и Стратегии развития России до 2020 года) предопределяют в числе важнейших организационно-правовых мер органов прокуратуры совершенствование координации деятельности правоохранительных органов по противодействию правонарушениям.

Координация деятельности правоохранительных органов на данном направлении - объективно необходимое условие в борьбе с преступностью и административными правонарушениями. Целенаправленная координация позволяет устранить дублирование и разобщенность, предполагает активное, творческое, эффективное выполнение каждым из правоохранительных органов возложенных на них задач. В связи с этим приходится констатировать, что недостаточная эффективность деятельности правоохранительных органов по противодействию правонарушениям в известной степени объясняется именно недостатками координации в этой сфере. Здесь сказываются многие известные причины, связанные с кризисным состоянием экономики, политической нестабильностью, отсутствием адекватного государственного механизма сдерживания роста административных правонарушений и преступности. К числу последних следует отнести отсутствие эффективной системы взаимодействия всех ветвей власти по предупреждению правонарушений на федеральном и региональном уровнях.

Прокурорский надзор играет важную роль в защите конституционных прав граждан в различных сферах общественной жизни. Увеличение числа нормативных актов, изменения федерального законодательства, активная реализация права законодательной инициативы субъектами РФ, нормотворческая деятельность органов местного самоуправления, а также большое количество выявляемых правонарушений требует активизации надзорной функции прокуратуры, повышения качества проверок и эффективности мер прокурорского реагирования.

Прокурор в производстве по делам об административном правонарушении занимает особое место. В ст. 24.6 КоАП РФ, генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Прокурор в пределах своих полномочий вправе:

возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия (ст. 25.11 КоАП РФ).

Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель при наличии оснований возбуждает производство по делу об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

вносит представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

В научной литературе отмечается, что важнейшей административно-процессуальной формой прокурорского надзора является принесение протеста на постановление по делу об административном правонарушении. Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу или обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме. Постановление прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях играет достаточно важную роль. Так, В.И. Ломакин отмечает, что действующее законодательство устанавливает три вида постановлений, которые может выносить прокурор. Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, - руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. Так, ст. 17.7 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию.

В настоящее время, как показывает анализ статистических данных, прокуроры крайне редко применяют такую меру реагирования. Этому, к сожалению, способствует и отсутствие четких критериев незаконности задержания и, соответственно, оснований для освобождения незаконно задержанных. Вместе с тем, исходя из ст. ст. 27.3 - 27.6 КоАП РФ и Постановления Правительства РФ от 15.10.2003 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц», можно выделить ряд оснований для вынесения прокурором постановления, как то:

факт нахождения лица в помещении для административно задержанных не удостоверен протоколом об административном задержании, составление которого обязательно;

задержание произведено лицом, не уполномоченным на это приказом соответствующего федерального органа исполнительной власти, изданным во исполнение ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ;

задержание произведено за совершение проступка, не отнесенного к компетенции органа, уполномоченного осуществлять административное задержание (кроме органов внутренних дел);

в протоколе об административном задержании отсутствуют указания о мотивах применения этой меры, а также о времени задержания;

помещение, в котором содержатся административно задержанные, не предназначено специально для этих целей либо не соответствует по своим санитарным и иным характеристикам предъявляемым требованиям;

допущено превышение установленных ст. 27.5 КоАП РФ общих либо специальных сроков административного задержания;

допущено нарушение требований о раздельном размещении в специальном помещении: лиц мужского и женского пола; несовершеннолетних и совершеннолетних; лиц, имеющих признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний, с другими лицами. При решении вопроса о кандидатуре освобождаемого следует исходить из статуса задержанного лица и необходимости с учетом этого защиты его интересов. Таким образом, освобождению в названных случаях должны подлежать соответственно лица женского пола, несовершеннолетние, лица, имеющие признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний;

в специальных помещениях содержатся лица, которые не могут там находиться, а именно: лица с заболеваниями (травмами), состояние которых определяется как «состояние средней тяжести» или «тяжелое»; лица, страдающие сахарным диабетом (в средней или тяжелой степени); беременные женщины; взрослые, имеющие при себе детей в возрасте до 14 лет, при невозможности передачи их родственникам или иным законным представителям.

Поскольку административное задержание является процедурой скоротечной, а КоАП исключил прокурора из числа уведомляемых в обязательном порядке лиц, выявление фактов, могущих послужить основанием для вынесения постановления об освобождении задержанных лиц, возможно, как правило, в случае непосредственного посещения прокурором или его заместителем соответствующих помещений.

Реализация названного полномочия происходит в рамках, установленных ст. 24 Закона о прокуратуре. Основанием для принятия этой меры прокурорского реагирования служат проверенные прокурором сведения о неправильном применении норм материального права и (или) несоблюдении должностными лицами органа административной юрисдикции процессуальных требований Кодекса РФ об административных правонарушениях, в том числе требований о:

подведомственности;

порядке производства по делам об административных правонарушениях;

соблюдении прав участников производства по делам об административных правонарушениях;

применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

порядке возбуждения дел об административных правонарушениях;

основаниях прекращения производства по делу об административном правонарушении;

порядке пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях;

обращении вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению.

Прокурор обязан отреагировать и в случае выявления фактов бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, когда последними необоснованно не принимаются предусмотренные процессуальным законодательством меры административного преследования к совершившим административные правонарушения лицам.

В перечисленных и иных случаях прокурор реагирует путем внесения представления об устранении нарушений законов. При этом представление может и должно приноситься по факту нарушений, на которые прокурор реагировал путем вынесения постановления об освобождении лица, задержанного в административном порядке по решению органов административной юрисдикции, принесения протеста на незаконное постановление по делу об административном правонарушении, а также в случаях неисполнения должностными лицами органа административной юрисдикции требований прокурора, вытекающих из установленных федеральными законами полномочий, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой сфере.

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 по поступившей в органы прокуратуры информации (жалоба гражданина, обращение иного лица, сообщение в средствах массовой информации и т.д.) 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.

При определении адресата вносимого представления необходимо исходить из того, что согласно п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений законов вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Здесь следует четко определить, какие нарушения необходимо устранить. Если речь идет об искоренении противоправной практики в конкретном органе административной юрисдикции, то прокурор адресует представление руководителю этого органа. В случаях же, когда ранее внесенные представления и иные акты прокурорского реагирования не возымели надлежащего действия, правомерно ставить вопрос об этом перед вышестоящим руководством.

Статья 24 Федерального закона «О прокуратуре» допускает подобные разногласия, поэтому прокуроры районного звена вправе без предварительной постановки в известность прокурора субъекта РФ отреагировать самостоятельно. Главное, чтобы был желаемый результат. Таким результатом должно явиться изменение правоприменительной практики органа административной юрисдикции, в котором вскрывались нарушения законов, в лучшую сторону. Поэтому в резолютивной части представления необходимо ставить такие требования, как:

обязательность наказания в дисциплинарном порядке вплоть до увольнения проявивших себя с худшей стороны должностных лиц, включая в отдельных случаях и руководителя соответствующего органа административной юрисдикции;

улучшение системы проверки уровня профессиональных знаний у лиц, допускаемых к осуществлению административного преследования.

При этом также следует ставить вопрос о безусловном направлении в прокуратуру копий приказов, свидетельствующих о принятии конкретных мер по устранению допущенных нарушений законов, причин и условий, им способствовавших.

Пункт 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ наделяет прокурора в пределах его полномочий правом приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. Статья 29.9 КоАП РФ устанавливает два вида таких постановлений:

а) постановление о назначении административного наказания;

б) постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении. При этом постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении может выноситься в случае:

наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ;

объявления виновному устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ;

прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

К.Ю. Винокуров считает, что «прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа не может являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности, то есть возможность возбуждения им производства по делу об административном правонарушении должна рассматриваться как применение полномочий компенсационного характера, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным причинам не может инициировать процедуру административного преследования». Необходимо отметить, что прокурор должен быть не просто инициатором на компенсирующей основе возбуждения дел об административной ответственности, но и активным участником в делах, в которых субъектом ответственности является гражданский служащий или должностное лицо государственной гражданской службы (за исключением деликтов, связанных с административно-хозяйственной деятельностью должностного лица).

При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор вправе возбуждать производство по делу о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом соответствующего субъекта РФ. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурор, в отличие от других должностных лиц юрисдикционных органов, выносит постановление, в котором должны содержаться сведения, предусмотренные для протокола об административном правонарушении.

Прокурор вправе возбуждать дела об административных правонарушениях.

Прокурору (его заместителю) до возбуждения производства об административном правонарушении надлежит убедиться в отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу. В соответствии с административным законодательством производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при наличии следующих обстоятельств: отсутствие события и состава административного правонарушения; недостижение лицом шестнадцатилетнего возраста; невменяемость лица, совершившего правонарушение; действие лица в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости; издание акта амнистии; отмена акта, устанавливающего административную ответственность; истечение сроков, допускающих наложение административного взыскания; наличие состоявшегося решения по тому же факту в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности; смерти лица, в отношении которого возбуждено производство по делу.

Прокурор (его заместитель) вправе также требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. Содержание требования прокурора определяется характером установленного нарушения закона. Как свидетельствует практика, использование данного права обычно связано с постановкой вопроса о привлечении к дисциплинарной или имущественной ответственности в представлении об устранении нарушения закона.

Статья 28.4 КоАП РФ содержит перечень дел, которые возбуждаются прокурором.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 - 5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58 - 5.63, 7.24, частью 2 статьи 7.31, статьями 12.35, 13.11, 13.14, 13.27, 13.28, частями 1 и 2 статьи 14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, частью 5 статьи 15.27, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.26, 20.28, 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, возбуждаются прокурором.

Кроме данного перечня устанавливается, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена законодательством РФ об административных правонарушениях.

О возбуждении дела прокурор выносит постановление, отвечающее требованиям, которые предъявляются к протоколу об административных правонарушениях.

Поскольку органы и должностные лица, составившие протокол об административных правонарушениях, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, они не вправе обжаловать вынесенные по делу постановления. В этих условиях возрастает значение прокурора как субъекта, обладающего правом приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Статья 28.2 КоАП РФ обязывает любое должностное лицо, в том числе и прокурора, соблюдать предусмотренные в ней требования к содержанию протокола об административном правонарушении, поскольку постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении рассматривается как равнозначное по своим юридическим последствиям протоколу об административном правонарушении.

Сроки составления постановления прокурора определены в ст. 28.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В качестве общего правила установлено, что постановление должно быть направлено немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Более длительные сроки установлены в связи с необходимостью выяснения ряда обстоятельств (до двух суток).

Статус прокурора фактически приравнен к положению контролирующего органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление административного преследования (в части выявления деликтов), чья компетенция носит выраженный функциональный характер, определена применительно к конкретной сфере управления и подчиненным объектам.

Согласно ч. 5 ст. 28.1 КоАП в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в п. 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. ст. 24.4, 29.12 КоАП).

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.

Обязанность по вынесению рассматриваемых определений возложена на прокурора в части отказа в возбуждении дел об административных правонарушениях, прямо перечисленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП, с учетом наличия материалов, сообщений, заявлений, предусмотренных п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП.

Вместе с тем действующая в настоящее время редакция ч. 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.

Если вопросу возбуждения прокурором дела об административном правонарушении посвящено значительное число публикаций и методических разработок, то процессуальный аспект отказа прокурора в возбуждении дела об административном правонарушении практически не исследовался.

На практике прокуроры городов и районов зачастую неадекватно толкуют нормы КоАП и Закона о прокуратуре применительно к отказу в возбуждении дела об административном правонарушении.

Вопреки требованиям закона, определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, перечисленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП, при наличии материалов, сообщений, заявлений, предусмотренных п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП, прокуроры не выносят. Например, в прокуратуру одного из районов Кемеровской области поступила жалоба гр-на П. о неправомерных действиях сотрудника ГИБДД по изъятию путевого листа и талона технического осмотра автотранспортного средства с требованием привлечения должностного лица к административной ответственности по ст. 12.35 КоАП «Незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию» (возбуждение таких дел отнесено к исключительной компетенции прокурора). Заместитель прокурора района отказал в удовлетворении жалобы без вынесения определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (которое было вынесено лишь после обращения заявителя в прокуратуру субъекта Федерации).

Существует и обратная практика: прокуроры выносят определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях без учета исчерпывающе перечисленных КоАП случаев, когда их составление необходимо (т.е. без материалов, сообщений, заявлений, указанных в п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ). Так, определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях выносятся по материалам самостоятельно запланированных и проведенных прокурорских проверок (т.е. по причине непосредственного обнаружения достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения).

Бывают случаи вынесения определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, не перечисленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП. В этих случаях прокурор, как представляется, подменяет деятельность административно-юрисдикционных органов, тем самым принимая на себя риск обжалования принятого решения.

А. Стуканов отмечает, что надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции должен быть признан самостоятельным направлением прокурорской деятельности. Сейчас работа в этом направлении осуществляется различными структурными подразделениями аппарата Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов Федерации.

В связи с тем что, как показывает практика прокурорского надзора, нарушения административного законодательства органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, в последние годы стали массовым явлением, целесообразно создать в Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов РФ самостоятельные структурные подразделения, которые занимались бы организацией надзора и контролем за работой нижестоящих прокуратур.

Полномочиями на применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (включая временный запрет деятельности) прокурор не наделен. Хотя на практике фиксируются отдельные случаи самостоятельного предъявления прокурорами требований о временном запрете деятельности субъектов предпринимательства при возбуждении дел об административных правонарушениях, что противоречит закону и, как представляется, связано с подменой органов административного надзора, специфика которого определяется широким применением непосредственного административного принуждения.

Прокурор фактически приравнен к многочисленным субъектам административно-юрисдикционного процесса, уполномоченным на осуществление административного преследования в части выявления деликтов. Незакрепление при этом свойственных такому статусу процессуальных средств ставит под сомнение достижение задач производства по делам об административных правонарушениях указанной категории.

Идея о необходимости четкого разграничения полномочий государственных органов вызвала ожесточенную дискуссию относительно правовой природы прокурорского надзора за исполнением законов. В самом деле, на первый взгляд кажется, что в этой сфере органы прокуратуры практически не обладают какими-либо функциями, которые были бы присущи исключительно им. Полномочия, реализуемые прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов, могли бы быть реализованы другими государственными органами, наделенными функциями контроля в каждой конкретной сфере законодательства.

В соответствии с п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона. Однако возбуждение дел об административном правонарушении практически по всем составам отнесено также к компетенции различных контролирующих органов. Причем их полномочия в этой сфере несколько шире, поскольку они зачастую наделены и правом рассмотрения административных дел. Органы государственного контроля также вправе выдавать предписания об устранении нарушений законодательства, вносить представления об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, направлять материалы проверок в следственные органы для дачи им уголовно-правовой оценки.

Следует также отметить, что действующее законодательство, предоставляя прокурору широкий спектр полномочий по осуществлению надзорной деятельности, в некоторых случаях существенно ограничивает его по сравнению с органами государственного контроля. В частности, контролирующие органы располагают более действенными правовыми механизмами, позволяющими добиваться реального устранения выявленных нарушений.

Итак, прокурорский надзор по производству дел об административных правонарушениях осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. КоАП РФ определяет процессуальные полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: право возбуждать производство, участвовать в рассмотрении дела, приносить протест на постановление по делу независимо от участия в деле и совершать иные действия. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. После того как постановление прокурора об административном правонарушении вынесено, оформлены другие материалы дела, в соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ, они направляются судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать данное дело. Представляется возможным внести в Федеральный закон РФ «О прокуратуре РФ» специальный раздел о прокурорском надзоре в производстве по делам об административных правонарушениях. В данном разделе необходимо закрепить предмет надзора в производстве по делам об административных правонарушениях, расширить полномочия прокурора, закрепить особенности применения средств прокурорского реагирования в производстве по делам об административных правонарушениях, установить перечень административных дел, по которым участие прокурора обязательно (помимо несовершеннолетних).

**2.2 Рассмотрение административных дел и пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях**

Прокурор участвует в рассмотрении административных дела, а также при пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Так, часть 2 ст. 25. 11 КоАП РФ устанавливает обязанность субъекта административной юрисдикции известить прокурора о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении несовершеннолетнего лица, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» возлагает на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики правонарушений несовершеннолетних (ст. 10). В этой связи прокурор, как правило, присутствует на заседаниях комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Кодекс устанавливает указанный выше порядок извещения прокурора о месте и времени рассмотрения дела как в упомянутых комиссиях, так и в других органах административной юрисдикции. Присутствие прокуроров при рассмотрении дел об административных правонарушениях несовершеннолетних является дополнительной гарантией прав и свобод лиц, не достигших совершеннолетия.

Зачастую органами ГИБДД не соблюдаются требования ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ об извещении прокурора о месте и времени рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

В соответствии же с АПК РФ производство по делу о привлечении к административной ответственности возбуждается по заявлению административных органов, которые вправе как непосредственно участвовать в процессе, так и оспаривать решение по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 202, ст. 41 АПК РФ). В результате данные особенности правового положения административных органов в арбитражном процессе дают некоторые основания считать, что участие прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях в арбитражном суде нецелесообразно, поскольку может привести к некоему неравенству сторон «обвинения и защиты».

С другой стороны, исходя, в том числе из прямого указания закона, предусматривающего применение норм АПК РФ с особенностями, установленными в КоАП РФ, последний является специальным актом по отношению к АПК РФ. Следовательно, при разрешении коллизий этих двух актов (за исключением сугубо процедурных моментов рассмотрения дела) приоритет должен быть отдан КоАП РФ.

Однако в арбитражной практике вопрос о полномочиях прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях (как по возбуждению дела, так и по оспариванию решений по делам об административных правонарушениях) нашел некое усредненное (по сравнению с АПК РФ и КоАП РФ) и отчасти весьма противоречивое разрешение.

Согласно КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, рассмотрение которого отнесено к компетенции арбитражных судов (ч. 1 ст. 28.4).

Однако согласно ч. 2 ст. 202 АПК РФ производство по делам о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях; прокурор же, исходя из буквального толкования положений АПК РФ, такими правами не обладает.

Описываемое несоответствие было разрешено в п. 15 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 января 2003 г. №2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ», в котором ВАС РФ определил, что производство по делу о привлечении к административной ответственности подлежит возбуждению судом на основании заявления прокурора, отвечающего требованиям ст. 204 АПК РФ, и в данном случае в арбитражном процессе прокурор пользуется правами и несет обязанности органа, которые предусмотрены главой 25 и иными нормами АПК РФ.

Согласно ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ: не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и в сроки, установленные статьями 30.1, 30.2, частями 1 и 3 статьи 30.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 30.3 КоАП жалоба, а следовательно, и протест прокурора, подается в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. КоАП не конкретизирует, кто должен получить или кому должна быть вручена копия постановления. Судебная практика не проясняет эту неопределенность. В Постановлении ФАС Центрального округа от 27 декабря 2005 г. №А64-15800/05-17 указано, что срок обжалования, установленный ст. 30.3 КоАП, должен исчисляться с даты получения копии постановления лицом, привлеченным к административной ответственности, а не прокурором, поскольку последний не участвовал при производстве по делу ни на стадии возбуждения производства, ни на стадии составления протокола, ни на стадии принятия постановления. Указанная позиция ФАС Центрального округа логична, хотя порой и высказываются суждения, что срок начинает течь с момента получения копии постановления прокурором, даже если он и не принимал никакого участия в производстве по делу об административном правонарушении, с чем вряд ли можно согласиться.

Так, ФАС Поволжского округа в Постановлении от 2 марта 2010 г. №А12-20714/2009 указал, что вывод суда о пропуске прокурором десятидневного срока на подачу заявления об оспаривании решения административного органа несостоятелен.

В соответствии с ч. 2 ст. 208 АПК заявление может быть подано в арбитражный суд в течение десяти дней со дня получения копии оспариваемого решения, если иной срок не установлен федеральным законом.

Согласно отметке отделения связи постановление о привлечении индивидуального предпринимателя М. к ответственности было вручено ему 20 августа 2009 г.

Из материалов дела видно, что проект заявления в порядке ст. 207 АПК об отмене постановления налогового органа о привлечении М. к административной ответственности по ст. 14.5 КоАП поступил в прокуратуру 30 сентября 2009 г., а заявление в порядке ст. 207 АПК о признании незаконным и отмене постановления ИФНС России по городу Волжскому о привлечении М. к административной ответственности в арбитражный суд поступило 7 октября 2009 г.

Следовательно, десятидневный срок на оспаривание указанного постановления прокуратурой области не пропущен.

Такая же и даже более неоднозначная проблема - возможность восстановления прокурором срока для обжалования постановления.

Согласно ч. 2 ст. 30.3 КоАП десятидневный срок может быть восстановлен по ходатайству лица, подающего жалобу.

ГТК России в письме от 27 марта 2003 г. №27-14/13306 «О применении главы 30 КоАП РФ» указал, что рассматривать ч. 2 ст. 30.3 КоАП как возможность восстановления срока принесения протеста прокурору неверно, поскольку для постановлений, вступивших в законную силу, предусмотрен отдельный порядок опротестования.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 24 марта 2005 г. №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указал обратное, а именно срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении может быть восстановлен по ходатайству прокурора, принесшего протест.

Необходимо отметить, что такая позиция Верховного Суда РФ может повлечь нарушение принципа правовой определенности и стабильности решения по делу об административном правонарушении. Например, лицо не изъявило желание 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.

Вероятно, верным подходом к разрешению сложившейся ситуации будет нечто среднее между мнением ГТК России и Верховного Суда РФ.

В КоАП России подобная норма не предусмотрена. В соответствии с ч. 2 ст. 29.11 копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении вручается либо направляется:

) физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено;

) потерпевшему по его просьбе;

) должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении.

Прокурор в указанный перечень не включен, но по логике ч. 2 ст. 29.11 КоАП прокурору направляется постановление в случае, если дело об административном правонарушении возбуждено им.

Часть 2 ст. 29.7 КоАП предусматривает такую форму участия прокурора в деле об административном правонарушении, как дача заключения. Абсолютно логичным будет и в этом случае направлять прокурору копию постановления, поскольку заключение прокурора может не совпадать с решением органа, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Вновь обратившись к выводам, изложенным в Постановлении ФАС Центрального округа от 27 декабря 2005 г. №А64-15800/05-17, можно сказать, что восстановление пропущенного прокурором срока возможно в случае участия прокурора при производстве по делу об административном правонарушении.

Именно в случаях, когда дело об административном правонарушении возбуждено прокурором либо когда он давал заключение по делу в порядке ч. 2 ст. 29.7 КоАП, т.е. когда прокурор участвует при производстве по делу об административном правонарушении, возможно принятие решения о восстановлении прокурору пропущенного срока при принесении им протеста в порядке ч. 1 ст. 30.10 КоАП при наличии объективных оснований для восстановления срока. Представляется, что в остальных случаях во избежание нарушения принципа правовой определенности и стабильности решения по делу об административном правонарушении прокурору необходимо отказывать в удовлетворении принесенного протеста с аргументацией, указанной в письме ГТК России, поскольку КоАП предусматривает процедуру опротестования постановлений по делу об административном правонарушении в порядке надзора.

Процессуальные аспекты принесения и рассмотрения протеста прокурора на не вступившее в законную силу постановление и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление регламентированы в ст. ст. 30.1 - 30.8 КоАП РФ (ч. ч. 1, 2 ст. 30.10 КоАП РФ). Копия решения по протесту прокурора на постановление по делу об административном правонарушении направляется прокурору, принесшему протест, и иным заинтересованным участникам производства в трехдневный срок после вынесения решения (ч. 3 ст. 30.10 КоАП РФ). Необходимо отметить, что в действующей редакции данной статьи речь идет только о протестах на постановление и последующие решения по жалобам. Вместе с тем о возможности прокурора опротестовывать последующие решения по протестам на постановление ничего не говорится. Это приводит к ограничению потенциала прокурорского реагирования в сфере административной юрисдикции.

Представляется возможным дополнить ст. 30.10 КоАП РФ указанием на право прокурора приносить протест на последующие решения компетентных инстанций по протестам на постановление по делу об административном правонарушении. С учетом указанного обстоятельства нами предлагается корректировка п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, в котором также необходимо предусмотреть право прокурора опротестовывать не только само постановление по делу, но и последующие решения по результатам рассмотрения жалоб и протестов на это постановление.

Кроме того, буквальное толкование действующей редакции ч. 3 ст. 30.10 КоАП РФ приводит к сомнительному выводу о том, что копию решения по протесту прокурора на постановление субъект юрисдикции, рассмотревший протест, должен направить в срок заинтересованным лицам, а копию решения по протесту на последующие решения вышестоящих инстанций не должен направлять. Очевидно, что подобный вывод не соответствует подлинному смыслу закона. Во избежание вероятных коллизий предлагаем дополнить данную норму и сформулировать ее в следующей редакции: Копия решения по результатам рассмотрения протеста прокурора на постановление по делу об административном правонарушении или последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам, протестам на это постановление направляется прокурору, принесшему протест, и лицам, указанным в статьях 25.1 - 25.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в трехдневный срок после вынесения решения.

Протест может быть обжалован в порядке надзора прокурором. Право принесения протеста в порядке надзора принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации 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.

Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в порядке надзора должностным лицом, вынесшим постановление.

В порядке надзора жалоба подается, протест приносится непосредственно в суд надзорной инстанции.

Протесты приносятся в порядке надзора в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов, Верховный Суд Российской Федерации.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения протестов правомочны пересматривать в порядке надзора председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов или их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители либо по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей судья Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в порядке надзора протесты на вступившие в законную силу постановление судьи по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов на указанное постановление. Указанные постановление и решения рассматриваются Верховным Судом Российской Федерации в случае, если они были рассмотрены в порядке надзора председателями соответствующих верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов или их заместителями.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения протестов (представлений) пересматриваются в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Вступившие в законную силу постановление судьи гарнизонного военного суда по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения протестов пересматриваются в порядке надзора окружными (флотскими) военными судами и Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации в соответствии с законодательством о военных судах.

Протест на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения протестов должны содержать: наименование суда, в который приносится протест; сведения о прокуроре, принесшем протест; сведения о других участниках производства по делу об административном правонарушении; указание на постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения протестов; доводы прокурора, принесшего протест, с указанием оснований для пересмотра в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения протестов; перечень материалов, прилагаемых к протесту; подпись прокурора, принесшего протест.

К жалобе, протесту должны быть приложены: копия постановления по делу об административном правонарушении; копии решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов, если такие решения вынесены; копия документа, которым удостоверяются полномочия законного представителя физического или юридического лица, копия доверенности или выданный соответствующим адвокатским образованием ордер, которыми удостоверяются полномочия защитника, представителя, в случае, если жалоба подписана указанными лицами; копии жалобы, протеста, число которых соответствует числу других участников производства по делу об административном правонарушении, указанных в статьях 25.1 - 25.4, 25.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора протест, обязан известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего о подаче жалобы, принесении протеста и предоставить указанным лицам возможность ознакомиться с жалобой, протестом и подать возражения на них.

В случае, если протест приносится с нарушением требований, предусмотренных статьей 30.14 и частью 4 статьи 30.16 Кодекса РФ об административных правонарушениях, указанный протест возвращаются прокурору, принесшему протест.

По протесту, принятым к рассмотрению в порядке надзора, постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на протест.

Судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме.

Решение по протесту выносится не позднее двух месяцев со дня поступления протеста в суд, а в случае истребования дела об административном правонарушении - не позднее одного месяца со дня поступления дела в суд.

Повторное, принесение протестов в порядке надзора по тем же основаниям в суд, ранее рассмотревший в порядке надзора постановление по делу об административном правонарушении, решения по результату рассмотрения протестов, не допускаются.

Постановление, принятое по результатам рассмотрения в порядке протеста, вступает в законную силу со дня его принятия.

Итак, прокурор участвует при рассмотрении административного дела в судах, когда в производстве участвуют несовершеннолетние, когда прокурор является инициатором рассмотрение административного дела. Прокурор имеет право вносить протест в суды второй инстанции, а также в порядке надзора. Необходимо отметить, что в главы 29, 30 КоАП РФ следует внести дополнения в виде норм, где закреплялись бы полномочия прокурора в судах первой, второй инстанции и в надзорной инстанции. А также представляется возможным разработать и принять Постановление ВС РФ и ВАС РФ «Об особенностях участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», в данном постановлении рассматривались наиболее спорные моменты, касающиеся возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях, участии прокурора в судебном разбирательстве, принесении протеста в вышестоящие суды. Это позволило бы сформировать единообразную судебную практику, касающуюся участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, а также снизить количество судебных ошибок.

**3. Судебная практика, связанная с прокурорским надзором по делам об административных правонарушениях**

За время, прошедшее с момента вступления в силу КоАП, судебная практика по указанному вопросу существенно изменилась. Так, первоначально Верховный Суд РФ исходил из того, что прокурор не вправе истребовать дела об административных правонарушениях, находящиеся в производстве судов, для осуществления прокурорского надзора, а суды не должны направлять прокурору дела по его требованию. В основе данного подхода, изложенного в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2003 г., лежала точка зрения о том, что, вопреки положениям ст. 36 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым прокурор вправе истребовать из суда любое дело независимо от его участия в судебном разбирательстве, ст. 24.6 КоАП, вступившего в силу позднее, установила, что при производстве по делам об административных правонарушениях, находящихся в производстве судов, прокурорский надзор не осуществляется.

Однако такая позиция расходилась с уже сложившейся практикой, которая правомерно основывалась на том, что в силу положений ч. 1 ст. 25.11, 30.10 и 30.11 КоАП прокурор вправе приносить протесты на постановления по делам об административных правонарушениях независимо от участия в деле. Поэтому вполне оправданно, что подобное разъяснение не нашло своего отражения в постановлении Пленума Верховного Суда РФ №5, в котором закреплено, что, поскольку Генеральному прокурору РФ и его заместителям, прокурорам субъектов РФ и их заместителям предоставлено право принесения протеста на вступившие в законную силу постановление судьи по делу об административном правонарушении и решение по результатам рассмотрения жалобы или протеста на такое постановление, указанные лица вправе истребовать дела об административных правонарушениях для проверки после вступления постановления или решения в законную силу.

Таким образом, дела об административных правонарушениях, находящиеся в производстве суда, решения по которым не вступили в законную силу, прокуроры истребовать не вправе. Приведенный подход следует признать верным, так как он соответствует требованиям ст. 24.6 КоАП. В то же время при обращении прокурора в суд с запросом о предоставлении материалов конкретных дел об административных правонарушениях, постановления по которым вступили в законную силу, оснований для отказа в выполнении соответствующего запроса у судьи не имеется, и копии таких дел должны быть направлены прокурору.

Рассмотрим иные примеры из судебной практики.

) Из материалов дела следует, что 27 марта 2009 г. заместитель прокурора Приволжского района г. Казани Республики Татарстан в адрес генерального директора ЗАО «Казанский завод металлоизделий» А. принес протесты на Приказы №82 от 13 ноября 2008 г., №83 от 24 ноября 2008 г., №84 от 2 декабря 2008 г., №85 от 3 декабря 2008 г., №86 от 18 декабря 2008 г., №87 от 25 декабря 2008 г., №1/1 от 19 января 2009 г. о предоставлении отпусков работникам без сохранения заработной платы, в которых прокурор требовал отменить названные приказы, считая их незаконными.

Кроме того, заместитель прокурора внес представление об устранении нарушений трудового законодательства, выразившихся в несоблюдении сроков выплаты заработной платы, отпускных сумм, а также расчета при увольнении с требованием принять необходимые меры по устранению выявленных нарушений трудового законодательства, привлечь должностных лиц предприятия, допустивших нарушения действующего законодательства, к дисциплинарной ответственности.

Протесты и представление прокурора от 27 марта 2009 г., адресованные руководителю ЗАО «Казанский завод металлоизделий» А., были рассмотрены в установленный законом срок. По результатам их рассмотрения 14 апреля 2009 г. заместителю прокурора Приволжского района направлены сообщения о том, что указанные приказы соответствуют трудовому законодательству, в связи с чем оснований для их отмены нет. По вопросу исполнения представления об устранении нарушений трудового законодательства А. сообщал, что руководство ЗАО «Казанский завод металлоизделий» предпринимает всевозможные меры по устранению задолженности по заработной плате и других выплат работникам, в отношении некоторых работников денежные расчеты произведены полностью. В качестве причины несвоевременных денежных выплат работникам предприятия было указано трудное финансовое положение предприятия, в связи с чем А. не нашел оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности кого-либо из должностных лиц предприятия.

Таким образом, требования ст. ст. 6, 23, 24 Закона о прокуратуре относительно рассмотрения протестов и представлений прокурора руководитель ЗАО «Казанский завод металлоизделий» А. выполнил.

Несогласие прокурора с содержанием ответов, полученных по результатам рассмотрения протестов и представления, не может служить основанием для привлечения А. к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП.

Органы прокуратуры, в силу ст. 26 Закона о прокуратуре, не подменяют иные государственные органы и должностных лиц и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Вместе с тем, мировой судья при рассмотрении дела об административном правонарушении этих обстоятельств не учел и не дал им никакой оценки.

Из приложенных А. к жалобе, направленной в Верховный Суд РФ, документов следует, что ЗАО «Казанский завод металлоизделий» обратилось в Приволжский районный суд г. Казани с заявлениями о признании незаконными указанных протестов и представления прокурора Приволжского района г. Казани от 27 марта 2009 г., по результатам рассмотрения которых А. был привлечен к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП.

Решениями Приволжского районного суда г. Казани от 3 ноября 2009 г. протесты и представления прокурора Приволжского района г. Казани от 27 марта 2009 г. были признаны незаконными. Указанные решения вступили в законную силу 17 декабря 2009 г.

Поскольку выводы о совершении А. административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП, необоснованные, Верховный Суд РФ пришел к выводу о том, что судебные постановления, вынесенные по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП, в отношении А., подлежат отмене. Производство по делу подлежит прекращению на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП в связи с отсутствием в действиях А. состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП.

Следовательно, производство по делу о привлечении к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ за умышленное невыполнение требований прокурора, следующих из его полномочий, установленных федеральным законом, прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

) В соответствии с постановлением мирового судьи судебного участка №1 Упоровского района Тюменской области от 5 сентября 2008 г. В. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.5 КоАП, и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 300 руб.

Установлено, что должностное лицо межрайонной ИФНС России №9 по Тюменской области составило протокол об административном правонарушении от 4 августа 2008 г. №99 в отношении генерального директора ООО В. по факту несвоевременного представления декларации по налогу на прибыль за 9 месяцев 2007 г. (за ГРС «Упоровская» Богандинского ЛПУ ООО «Сургутгазпром»).

Согласно п. 3 ст. 289 НК декларация должна была быть представлена в налоговый орган по месту учета до 29 октября 2007 г., между тем декларацию В. представил лишь 31 октября 2007 г.

Эти обстоятельства послужили основанием для привлечения В. к административной ответственности по ст. 15.5 КоАП.

В протесте ставился вопрос об отмене постановления мирового судьи и прекращении производства по делу по следующим основаниям.

Указывалось, что вывод суда о виновности В. сделан без всестороннего, полного, объективного выяснения обстоятельств дела, что предусмотрено ст. 24.1 КоАП.

К обстоятельствам, подлежащим выяснению по делу об административном правонарушении, ст. 26.1 КоАП отнесены виновность лица в совершении правонарушения и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти требования закона судом не соблюдены, что привело к вынесению незаконного постановления о привлечении к административной ответственности В.

Из материалов административного дела усматривается, что решением ООО «Сургутгазпром» от 14 января 2008 г. в устав общества с ограниченной ответственностью «Сургутгазпром» внесены изменения о переименовании указанного общества.

Запись об изменении внесена в Единый государственный реестр юридических лиц 23 января 2008 г., о чем ИФНС по Сургутскому району Ханты-Мансийского автономного округа - Югры выдано свидетельство.

Генеральным директором ООО является И., что подтверждается материалами административного дела. Решение ООО «Сургутгазпром» об избрании И. генеральным директором общества было принято 22 мая 2007 г., с указанной даты с ним заключен трудовой договор.

Кроме того, согласно договору от 30 июня 2005 г. В. исполнял обязанности генерального директора ООО «Сургутгазпром».

Решением ООО «Сургутгазпром» от 21 мая 2007 г. трудовой договор с В. расторгнут.

На основании решения ОАО «Газпром» от 16 марта 2007 г. и трудового договора от 22 мая 2007 г. В. назначен на должность генерального директора ООО «Газпром переработка» с 22 мая 2007 г.

Таким образом, на момент совершения административного правонарушения В. руководителем организации-налогоплательщика не являлся.

Изложенные в протесте доводы приняты во внимание первым заместителем Председателя Верховного Суда РФ.

Его постановлением от 22 января 2010 г. постановление мирового судьи судебного участка №1 Упоровского района Тюменской области от 5 сентября 2008 г. и постановление заместителя председателя Тюменского областного суда от 10 марта 2009 г., вынесенные в отношении В. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.5 КоАП, отменены. Производство по делу об административном правонарушении прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП.

Следовательно, протест прокурора вышестоящим судом был правильно удовлетворен, так как лицо, в отношении которого суды приняли незаконное и необоснованное решение административной ответственности не подлежит.

) В ноябре 2008 г. сотрудником ОГИБДД УВД по г. Курску был составлен протокол об административном правонарушении в отношении А., который при управлении транспортным средством нарушил п. 10.1 Правил дорожного движения, допустил наезд на пешехода с причинением последнему легкого вреда здоровью.

Постановлением мирового судьи от 8 декабря 2008 г. производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.24 КоАП, прекращено согласно п. 6 ч. 1 ст. 24.5 Кодекса (истечение срока давности).

Постановлением заместителя председателя Курского областного суда от 10 марта 2009 г. постановление мирового судьи оставлено без изменения, оснований для удовлетворения протеста заместителя прокурора области не найдено.

На состоявшиеся судебные постановления заместитель Генерального прокурора РФ принес протест в Верховный Суд РФ и поставил вопрос об их отмене, поскольку определенный ч. 1 ст. 4.5 КоАП срок давности привлечения к ответственности правонарушителя не истек.

В соответствии с этой нормой законодательства об административной ответственности за перечисленные нарушения в сфере безопасности дорожного движения с причинением легкого или средней тяжести вреда здоровью постановление не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения правонарушения.

Первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ по результатам рассмотрения протеста заместителя Генерального прокурора РФ признал, что вывод мирового судьи об истечении срока давности привлечения лица к административной ответственности не соответствует требованиям закона.

Это обстоятельство определено как имеющее существенное значение для вынесения законного и обоснованного решения по делу в силу положений ст. 24.1 КоАП о всестороннем, полном и объективном выяснении всех обстоятельств.

Первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ также изложил позицию о проблеме поворота к худшему при пересмотре вступившего в законную силу постановления. В частности, это относится к требованиям о правовой определенности и стабильности, которые не являются абсолютными и не препятствуют возобновлению производства по делу в случае выявления существенных нарушений, допущенных на предыдущих стадиях процесса и приведших к неправильному разрешению дела. Соответствующие нормы по этому вопросу закреплены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП предусмотрена возможность отмены в порядке надзора постановления по делу с возвращением его на новое рассмотрение (в случае существенного нарушения процессуальных требований, исключившего всестороннее, полное и объективное рассмотрение дела).

Поскольку мировой судья допустил нарушения именно такого характера, Постановлением первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ от 18 сентября 2009 г. принесенный протест удовлетворен. Состоявшиеся судебные постановления отменены, и дело направлено на новое рассмотрение.

Следовательно, суд допустил существенные нарушения по делу об административном правонарушении. Прокурор правильно выявил оценил действия, и обратился в суд надзорной инстанции с протестом, который был рассмотрен судом вышестоящей инстанции и удовлетворен.

) Протест заместителя прокурора Москвы об отмене этого Постановления заместитель председателя Московского городского суда 10 октября 2008 г. отклонил со ссылкой на невозможность ухудшения положения Х. при новом рассмотрении административного дела.

Не согласившись с выводами суда, заместитель Генерального прокурора РФ обратился к заместителю Председателя Верховного Суда РФ с протестом об отмене состоявшихся судебных постановлений.

В протесте указывалось на то, что судья Лефортовского районного суда Москвы, прекратив в отношении Х. производство по делу за отсутствием события административного правонарушения, допустил существенное нарушение закона, повлиявшее на исход дела.

Суд не установил, что на день рассмотрения дела Х. не был гражданином РФ и паспорта гражданина РФ не имел, что он ранее получил российский паспорт незаконно, скрыв от суда эти факты.

Проведенной прокуратурой Москвы проверкой установлено, что 5 июня 2002 г. ОВД Южнопортового района г. Москвы Х. незаконно выдан паспорт гражданина РФ.

Согласно заключению по результатам служебной проверки от 7 июля 2006 г., проведенной отделом УФМС России по г. Москве в ЮВАО по факту выдачи Х. паспорта, он гражданство РФ в посольстве России в Таджикистане не принимал, по базе ДКС МИДа России не значится и гражданином РФ не является.

Указанный паспорт 11 июля 2006 г. Х. добровольно сдал сотрудникам отделения района Южнопортовый УФМС России по г. Москве в ЮВАО как необоснованно выданный. Согласно акту об уничтожении недействительных паспортов от 30 августа 2006 г. паспорт на имя Х. уничтожен.

Вывод суда о недопустимости пересмотра административного дела Х. из-за возможного ухудшения его положения противоречит действующему законодательству.

Из положений ст. 46, ч. 1 ст. 50, ст. 55 Конституции РФ следует, что изменение правового режима для лица, в отношении которого вынесено окончательное постановление, невозможно - поворот к худшему для осужденного (оправданного) при пересмотре вступившего в законную силу постановления, как общее правило, недопустим.

Между тем, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, содержащейся в п. 3.1 Постановления от 17 июля 2002 г. №13-П (подтвержденной в Постановлении от 11 мая 2005 г. №5-П), исключения из общего правила о запрете поворота к худшему допустимы лишь в качестве крайней меры, когда допущенные в предшествующем разбирательстве существенные (фундаментальные) нарушения повлияли на исход дела и неисправление судебной ошибки искажало бы саму суть правосудия, смысл приговора как акта правосудия, разрушая необходимый баланс конституционно защищаемых ценностей, в том числе прав и законных интересов осужденных и потерпевших.

Приведенные положения об общих принципах пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по уголовным делам применимы и к административному судопроизводству, в рамках которого решается вопрос об административной ответственности и наказании лица.

Постановлением заместителя Председателя Верховного Суда РФ от 8 апреля 2009 г. протест удовлетворен. Состоявшиеся по административному делу судебные постановления в отношении Х. отменены, дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд.

Следовательно, прокурор тщательно изучил все материалы административного дела, пришел к правильной оценке совершенного административного правонарушения, и обоснованно принес протест в надзорную инстанцию, что повлекло отмену решения и дело было направлено на новое рассмотрение.

) Прокурор Туруханского района принес протест на не вступившее в силу постановление мирового судьи судебного участка №126 в Туруханском районе от 19 сентября 2011 года, в соответствии с которым производство по делу об административном правонарушении в отношении К., привлекаемого к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ, было прекращено по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ - в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Указал в протесте, что выводы суда не соответствуют фактическим обстоятельствам дела. Прокуратурой района осуществляется надзор за законностью привлечения граждан и юридических лиц к административной ответственности, с этой целью 14 июля в 15 час. 50 мин. заместитель прокурора Р. прибыл в Туруханский отдел государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов, где предъявив служебное удостоверение, потребовал у начальника указанного отдела К. предоставления для изучения материалов дел об административных правонарушениях. В ответ на законное требование работника прокуратуры К. отказался предоставлять истребуемые материалы, чем воспрепятствовал осуществлению возложенных на прокурора полномочий. По мнению автора протеста, рассматриваемые действия К. незаконны, поскольку не соответствуют положениям ст. ст. 21,22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которых условием беспрепятственного доступа к документам при осуществлении прокурорского надзора является предъявление служебного удостоверения, и образуют тем самым состав правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ. В этой связи прокурор просит постановление мирового судьи от 19 сентября 2011 года о прекращении производства по делу в отношении К. отменить, а дело направить на новое рассмотрение.

В судебном заседании заместитель прокурора М. доводы протеста поддержал по изложенным выше основаниям.

Как следует из постановления о возбуждении дела об административном правонарушении от 18 июля 2011 года - 14 июля 2011 года в 15 час. 50 мин. в помещении Туруханского районного отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов Енисейского территориального Управления Росрыболовства, расположенного по адресу с. Туруханск, ул. Постовая, 16, начальником указанного отдела К. вопреки законных требований заместителя прокурора Туруханского района Р., предъявившего служебное удостоверение, о предоставлении для изучения материалов дел об административных правонарушениях, решения по которым приняты в период с 04 по 14 июля 2011 года, отказано в предоставлении указанных материалов, чем исключен доступ к ним, что воспрепятствовало осуществлению прокурорского надзора.

При вынесении постановления о прекращении производства по делу в связи с отсутствием в действиях К. состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ, мировым судьёй сделаны верные выводы о том, что предусмотренные законом полномочия прокурора о проведении проверок, предоставлении необходимых для их проведения документов не подразумевают немедленное исполнение любых требований прокурора. Действия К. в части предложения оформить письменным запросом предоставление дел об административных правонарушениях обусловлены положениями п. 8 ч. 2 ст. 19 Федерального Закона «О персональных данных», также вызваны указанием вышестоящего руководителя - заместителя руководителя Енисейского территориального Управления Л., и сами по себе не препятствовали проведению прокурорских проверок.

Более того, как следует из материалов дела - Краснянский А.Я. не отказывался предоставить для ознакомления материалы дел об административных правонарушениях, в срок до 20 июля 2011 года подготовил эти материалы для проверки. Указанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии умысла должностного лица на неисполнение требований прокурора.

Доводы же протеста о том, что предъявление служебного удостоверения является условием беспрепятственного доступа к документам при осуществлении прокурорского надзора, суд считает необоснованными. Сторонами не оспаривается, что о проведении проверки должностное лицо заранее в известность не ставили, а потому указание немедленного предоставления дел об административных правонарушениях для проверки надзирающему прокурору, при отсутствии сведений о таких нарушениях закона, которые бы требовали принятия прокурором незамедлительных мер к их устранению, на законе не основано.

Кроме того, по смыслу ст. 30.7 КоАП РФ основанием для отмены состоявшегося по делу об административном правонарушении постановления и возвращении дела на новое рассмотрение являются существенные нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило полно, всесторонне и объективно рассмотреть дело, тогда как автор протеста таких оснований не приводит, по делу они не установлены, что является основанием для оставления протеста без удовлетворения, а постановления - без изменения.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 30.7 КоАП РФ судья, решила: постановление мирового судьи судебного участка №126 в Туруханском районе от 19 сентября 2011 г. в отношении К. о прекращении производства по делу об административном правонарушении в части привлечения его к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ - оставить без изменения, а протест прокурора Туруханского района - без удовлетворения. Решение суда обжалованию не подлежит и вступает в силу немедленно с момента вынесения.

Следовательно, в данном решении состава административного правонарушения не было, и прокурор незаконно и необоснованно привлек гражданина К. к административной ответственности, также незаконен протест прокурора о прекращении производства по делу об административном правонарушении в части привлечения его к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ.

) 24 августа 2011 года прокурором Туруханского района было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ в отношении директора МКОУ «…средняя общеобразовательная школа» Г.

сентября 2011 года мировым судьей судебного участка №126 в Туруханском районе было вынесено постановление о прекращении производства по данному делу в связи с отсутствием в действиях Г. состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ.

октября 2011 года в адрес Туруханского районного суда поступил протест прокурора Туруханского района на вышеуказанное постановление мирового судьи от 05.09.2011 года, в котором ставится вопрос об отмене постановления о прекращении производства по делу и возвращении материалов дела на новое рассмотрение мировому судье.

При подготовке дела к рассмотрению было установлено, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу - Г. - 7 октября 2011 года умер, о чём имеется соответствующая актовая запись о смерти.

Как установлено ст. 30.4 КоАП РФ - при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья должен выяснить, имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу.

Пункт 8 ст. 24.5 КоАП РФ предписывает, что производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению в связи со смертью физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

На основании изложенного, руководствуясь п. 8 ст. 24.5, ст. 30.4 КоАП РФ, судья постановила: прекратить производство по протесту прокурора на постановление мирового судьи судебного участка №126 в Туруханском районе от 05 сентября 2011 года по делу об административном правонарушении в отношении Г., привлекавшегося к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, в связи со смертью Г.

Итак, бывают случаи когда пересмотр дела об административном правонарушении невозможен вследствие смерти правонарушителя, в связи с чем производство по административным делам прекращается.

) Прокурор Туруханского района обратился с протестом на постановление от 30.04.2010 г., вынесенное в отношении Хвостовой И.И. заместителем руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы РФ по Красноярскому краю в части прекращения производства по делу о привлечении Хвостовой И.И. к административной ответственности по ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ - сокращение должностным лицом муниципального заказчика сроков подачи заявок на участие в аукционе - в связи с отсутствием события административного правонарушения. Как указывает автор протеста - соответствующее дело об административном правонарушении в отношении Хвостовой И.И. возбуждено прокуратурой Туруханского района именно в связи с сокращением сроков подачи заявок на участие в аукционе «Выбор организации на право заключить муниципальный контракт на поставку детского игрового оборудования в п. Бор Туруханского района», выразившееся в установлении этих сроков в нарушение ч. 6 ст. 35 Федерального закона от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. При рассмотрении дела административный орган указал, что срок подачи заявок на участие в открытом аукционе должен составлять не менее 20 дней, что вытекает из смысла ст. 33 Закона, поэтому в рассматриваемой ситуации он соблюден, поскольку согласно информации, размещенной на сайте в сети Интернет Агентства государственного заказа Красноярского края прием заявок на участие в открытом аукционе осуществляется с 09 часов 00 минут 13.11.2009 года до 18 часов 00 минут 03.12.2009 года. С указанными выводами административного органа прокурор не согласен, поскольку считает, что ч. 6 ст. 35 Закона прямо предусматривает момент окончания подачи заявок на участие в аукционе, каковым является день рассмотрения заявок на участие в аукционе непосредственно до начала рассмотрения заявок. Согласно утвержденной Хвостовой И.И. документации об аукционе днем рассмотрения заявок определено 4 декабря 2009 г. в 11 часов 00 минут, следовательно, этот день и время и должны являться днем окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, тогда как фактически по материалам дела этот срок определен до 18 часов 00 минут 3 декабря 2009 года. Изложенное, по мнению автора протеста, прямо свидетельствует о сокращении Хвостовой И.И. срока подачи заявок на участие в аукционе, а примененное административным органом толкование положений Закона является основанием для незаконного освобождения лица от административной ответственности.

В судебное заседание лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, Хвостова И.И. не явилась, ходатайств об отложении дела слушаньем не заявляла, в связи с чем - учитывая ее надлежащее уведомление по делу - суд полагает возможным рассмотреть дело в ее отсутствие.

Заместитель прокурора Туруханского района Рим И.В. в судебном заседании доводы протеста поддержал, пояснив, что действия Хвостовой И.И. в данном случае, нарушившей ч. 6 ст. 35 Закона, образуют идеальную совокупность, а потому она подлежит ответственности как по ч. 4,2 ст. 7.30 КоАП РФ, так и по ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ. Просит в этой связи постановление административного органа отменить, дело направить на новое рассмотрение с учетом доводов протеста.

Представитель административного органа, вынесшего обжалуемое постановление, в судебное заседание не явился, возражений по существу протеста не представил.

Суд, выслушав заместителя прокурора, исследовав материалы дела об административном правонарушении, приходит к выводу о том, что действия Хвостовой И.И. не образуют состав правонарушения, предусмотренного ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ.

Каких-либо процессуальных нарушений, влекущих отмену принятого административным органом постановления, материалы дела не содержат, в связи с чем постановление подлежит оставлению без изменения.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 30.7 КоАП РФ суд, решил: протест прокурора Туруханского района на постановление заместителя руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 30 апреля 2010 года по делу об административном правонарушении №А285П-7.30/10 в отношении Хвостовой И.И., оставить без удовлетворения, а указанное постановление - без изменения. Решение суда может быть обжаловано в Красноярский краевой суд через Туруханский районный суд в течение 10 дней.

Следовательно, протест прокурором был внесен не обоснованно, так как состава административного правонарушения не было.

) Исследовав материалы дела об административном правонарушении, судья считает доводы протеста обоснованными, а постановление по делу об административном правонарушении подлежащим отмене по следующим основаниям.

Согласно ст. 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления. Судья не связан с доводами протеста и проверяет дело в полном объёме.

Из материалов дела видно, что согласно протоколу №007557 от 10.06.2010 года Степанов Ю.С. на м/л «Крым» 345 км участка ФГУ «Енисейрыбвод» предназначенного для любительского и спортивного рыболовства в нарушение ст. 16 Правил рыболовства установил ставную сеть яч. 50 мм длиной 30 м без путёвки на вылов ВБР. Сеть снята добровольно, рыба отсутствовала.

Постановлением Совета администрации Красноярского края №129-п от 10.04.2007 года был утвержден Перечень рыбопромысловых участков по Красноярскому краю, где указаны протяженность участка, его границы и параметры. В частности, например, определены участки по лоцкарте р. Енисей от устья р. П-Тунгуска до п. Игарка.

В оспариваемом постановлении место совершения административного правонарушения указано - р. Енисей 345 км по лоции от устья р. Подкаменная Тунгуска до г. Игарка р. Сургутиха 3 км.

Между тем в протоколе не зафиксировано, что Степанов Ю.С. находился на 345 км реки Енисей, так как в описании места совершения правонарушения это не отражено, а «р. Сургутиха 3 км от устья 345 км по лоции П. Тунгуска Игарка» указано как место составления протокола об административном правонарушении.

Соответственно документально не подтверждено нахождение Степанова Ю.С. на рыбопромысловом участке ФГУ «Енисейрыбвод», предоставленном для спортивного и любительского рыболовства с орудием лова.

Помимо изложенного, при рассмотрении дела административным органом были существенно нарушены права Степанова Ю.С. предоставленные ему п. 1 ст. 25.1 КоАП РФ: знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иные процессуальные права в соответствии с настоящим Кодексом.

Действующее законодательство закрепляет конституционный принцип гарантированной защиты каждому его прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом. При этом каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод (статьи 45, 46 Конституции Российской Федерации).

Как следует из протокола об административном правонарушении, Степанов Ю.С. был извещен о времени и месте рассмотрения дела - Туруханский отдел с. Туруханск ул. Почтовая, 16 15 июня 2010 года. Однако постановление по делу об административном правонарушении вынесено 21 июня 2010 года. Сведений о том, что Степанов Ю.С. был извещен об изменении даты рассмотрения дела, материалы дела не содержат, что является безусловным основанием для отмены оспариваемого постановления ввиду существенных нарушений процессуальных требований административного законодательства.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 30.7 КоАП РФ, судья решил: протест прокурора Туруханского района удовлетворить.

Постановление №ТР-84 начальника Туруханского районного отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов от 21 июня 2010 года по делу об административном правонарушении, в отношении Степанова Ю.С. привлеченного к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, отменить.

Материалы административного дела возвратить начальнику Туруханского районного отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов на новое рассмотрение, со стадии подготовки к рассмотрению дела.

В данном случае, прокурор внес протест в защиту правонарушителя, так как были нарушены не только нормы КоАП РФ, но и права и законные интересы Степанова.

Из рассмотренной судебной практики по делам об административных правонарушениях с участием прокурора можно сделать вывод о том, что прокуроры в основном приносят протесты в связи с нарушениями норм Кодекса РФ об административных правонарушениях. Прокуроры в производстве по делам об административных правонарушениях часто вносят необоснованные протесты, что загружает суды, и затягивает административные споры.

**Заключение**

Исследовав правовые нормы, а также теоретический материал, посвященный прокурорскому надзору в производстве по делам об административных правонарушениях можно сделать следующие выводы.

. В дореволюционный период в России прокурорский надзор об административных правонарушениях не получил должной законодательной регламентации. В конце XVIII века прокуроры осуществляли общий (административный) надзор без права непосредственного участия в разрешении дел и принесения протеста, что крайне ограничивало полномочия прокурора, и мешало вынесению законного и обоснованного решения по делу. После судебной реформы 1864 года прокуроры осуществляли обвинительную функцию в судах. Поэтому до 1917 года роль прокуратуры сводилась в основном к функции поддержания государственного обвинения в суде. В конце 70-х годов прокурорский надзор по делам об административных правонарушениях стало законодательно закрепляться. Так в Законе СССР «О прокуратуре СССР» Кодексе СССР об административных правонарушениях было установлено, что прокруор вправе возбуждать производство об административном правонарушении; проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу; проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения; участвовать в рассмотрении дела; опротестовывать постановление и решение по жалобе по делу об административном правонарушении; приостанавливать исполнение постановления. Необходимо отметить, что именно эти законоположения послужили базой для развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях в современной России.

. Прокурорский надзор по производству дел об административных правонарушениях осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. КоАП РФ определяет процессуальные полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: право возбуждать производство, участвовать в рассмотрении дела, приносить протест на постановление по делу независимо от участия в деле и совершать иные действия. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. После того как постановление прокурора об административном правонарушении вынесено, оформлены другие материалы дела, в соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ, они направляются судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать данное дело. Прокурор участвует при рассмотрении административного дела в судах, когда в производстве участвуют несовершеннолетние, когда прокурор является инициатором рассмотрение административного дела. Прокурор имеет право вносить протест в суды второй инстанции, а также в порядке надзора.

. Из рассмотренной судебной практики по делам об административных правонарушениях с участием прокурора можно сделать вывод о том, что прокуроры в основном приносят протесты в связи с нарушениями норм Кодекса РФ об административных правонарушениях. Прокуроры в производстве по делам об административных правонарушениях часто вносят необоснованные протесты, что загружает суды, и затягивает административные споры.

Так как нормы о прокурорском надзоре в производстве по делам об административных правонарушениях несовершенны, то представляется возможным внести в Федеральный закон РФ «О прокуратуре РФ» специальный раздел о прокурорском надзоре в производстве по делам об административных правонарушениях. В данном разделе необходимо закрепить предмет надзора в производстве по делам об административных правонарушениях, расширить полномочия прокурора, закрепить особенности применения средств прокурорского реагирования в производстве по делам об административных правонарушениях, установить перечень административных дел, по которым участие прокурора обязательно (помимо несовершеннолетних).

Также в главы 29, 30 КоАП РФ следует внести дополнения в виде норм, где закреплялись бы полномочия прокурора в судах первой, второй инстанции и в надзорной инстанции.

Представляется возможным разработать и принять Постановление ВС РФ и ВАС РФ «Об особенностях участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», в данном постановлении рассматривались наиболее спорные моменты, касающиеся возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях, участии прокурора в судебном разбирательстве, принесении протеста в вышестоящие суды. Это позволило бы сформировать единообразную судебную практику, касающуюся участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, а также снизить количество судебных ошибок.

Таким образом, прокурорский надзор в производстве по делам об административных правонарушениях имеет не только теоретический, но и практический интерес со стороны практикующих юристов, ученых, прокурорских работников, судов.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. - 21.01.2009. - №7.

. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 №95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 29.07.2002. - №30. - ст. 3012.

. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002. - №1 (ч. 1). - ст. 1.

. Федеральный закон от 24.06.1999 №120-ФЗ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Собрание законодательства РФ. - 28.06.1999. - №26. - ст. 3177.

. Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 О прокуратуре Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. - 20.11.1995. - №47. - ст. 4472.

. Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 №627 Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц // Собрание законодательства РФ. - 20.10.2003. - №42. - ст. 4077.

. Указ Президиума ВС СССР от 04.08.1981 №5403-X Об утверждении Положения о военной прокуратуре // Ведомости ВС СССР. - 1981. - №32. - ст. 956.

. Закон СССР от 30.11.1979 О прокуратуре СССР // Ведомости ВС СССР. - 1979. - №49. - ст. 843.

. Приказ Генерального прокурора СССР от 4 июня 1964 г. №55 «О Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. - 1984. - №27. - ст. 909.

. Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 О суде // СУ РСФСР. - 1917. - №4. - ст. 50.

. Конвенция о защите прав человека и основных свобод заключена в г. Риме 04.11.1950 // Бюллетень международных договоров. - 2001. - №3.

. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.2005 №5-П // URL: http:// www.consultant.ru/online/base (дата обращения 22 ноября 2012).

. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.2002 №13-П // URL: http:// www.consultant.ru/online/base (дата обращения 08 декабря 2012).

. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2005. - №6.

. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2003 г. (по гражданским делам) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г.) // URL: http://www.garant.ru/doc/law (дата обращения 22 ноября 2012).

. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 №2 // Вестник ВАС РФ. - 2003. - №3.

. Постановление ФАС Поволжского округа от 02.03.2010 по делу №А12-20714/2009 // URL: http:// www.consultant.ru/online/base (дата обращения 08 декабря 2012).

. Постановление ФАС Центрального округа от 27.12.2005 №А64-15800/05-17 // URL: http:// www.consultant.ru/online/base (дата обращения 22 ноября 2012).

. Протест прокурора на постановление в части прекращения производства по делу о привлечении Хвостовой И.И. к административной ответственности по ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ // URL: http://turuh.krk.sudrf.ru/modules (дата обращения 25 декабря 2012).

. 12-85/2011 Постановление по протесту прокурора по делу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ // URL: http://turuh.krk.sudrf.ru/modules (дата обращения 25 декабря 2012).

. 12-83/2011 Решение по протесту прокурора на постановление по делу об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ // URL: http://turuh.krk.sudrf.ru/modules (дата обращения 25 декабря 2012).

. Решение по протесту прокурора на постановление по делу об административном правонарушении // URL: http://turuh.krk.sudrf.ru/modules (дата обращения 25 декабря 2012).

. Из практики прокурорского надзора по административным делам // Законность. - 2011. - №4. - С. 69 - 72.

. Из практики прокурорского надзора по административным делам // Законность. - 2010. - №7. - С. 73 - 74.

. Из практики прокурорского надзора по административным делам // Законность. - 2010. - №6. - С. 74 - 75.

. Из практики прокурорского надзора по административным делам // Законность. - 2009. - №12. - С. 51 - 52.

. Басков, В.И. Прокурорский надзор / В.И. Басков - М.: Изд-во БЕК, 1995. - 546 с.

. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах - М.: Эксмо, 2008. - 640 с.

. Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров - М.: Высшее образование, 2005. - 460 с.

. Брагин, А.П. Прокурорский надзор в Российской Федерации / А.П. Брагин // Московская финансово-промышленная академия - М., 2004. - 120 с.

. Винокуров, К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. …канд. юрид. наук: защищена 12.02.2004.: утв. 24.06.2004. / К.Ю. Винокуров. - М., 2004. - 260 с.

. Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд. Ленинградского университета, 1990. - 136 с.

. Егоров, Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. №2202-I О прокуратуре Российской Федерации // Система Гарант, 2012.

. Казанцев, С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев - СПб., 1993. - 216 с.

. Кизилов, В.В. Особенности возбуждения дела об административном правонарушении гражданского служащего / В.В. Кизилов // Административное право и процесс. - 2011. - №11. - С. 26 - 28.

. Кирилловых, А.А. К истории развития правового статуса советской прокуратуры / А.А. Кирилловых // История государства и права. - 2011. - №24. - С. 31.

. Козлов, С.С. История и тенденция развития прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях / С.С. Козлов // История государства и права. - 2006. - №8. - С. 16-19.

. Салищева, Н.Г. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / Н.Г. Салищева - М.: Проспект, 2011. - 1296 с.

. Кривоносов, А.Н. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях / А.Н. Кривоносов // Административное и муниципальное право. - 2009. - №1. - С. 12-17.

. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / Э.Г. Липатов [и др.]. - М.: Волтерс Клувер, 2010. - 400 с.

. Ломакин, В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис…. канд. юрид. наук: защищена 26.032006.: утв. 26.07.2006. / В.И. Ломакин. - Омск, 2006. - 25 с.

. Лыков, В.А. Восстановление срока прокурору при принесении им протеста / В.А. Лыков // Законность. - 2011. - №3. - С. 10 - 12.

. Макаров, Н. Правозащитная роль прокуратуры / Н. Макаров // Законность. - 1997. - №9. - С. 21-24.

. Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1 // Н.В. Муравьев - М.: Унив. Тип, 1889. - 566 с.

. Орлов, Ю.Г. По стезе правды и законов (генерал-прокурор Г.Р. Державин) / Ю.Г. Орлов // Законность. - 1993. - №9 (707). - С. 42-45.

. Панкова, О.В. Практика применения КоАП РФ о правонарушениях в области дорожного движения / О.В. Панкова - М.: Издательство Юрайт, 2012. - 522 с.

. Рябус, О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис…. канд. юрид. наук: защищена 14.06.2006.: утв. 26.10.2006. / О.А. Рябус. - Ростов н/Д, 2006. - 22 с.

. Смирнов, А.Ф. Прокуратура и проблемы управления / А.Ф. Смирнов - М., 1997. - 264 с.

. Степанова, О. К вопросу о полномочиях прокурора по делам об административных правонарушениях в арбитражном процессе / О. Смирнова // Арбитражный и гражданский процесс. - 2009. - №12. - С. 27 - 31.

. Стрельников, В. Арсенал прокурорского надзора / В. Стрельников // ЭЖ-Юрист. - 2011. - №46. - С. 1-9.

. Стуканов, А. Опасность административных правонарушений /А. Стуканов // Законность. - 2011. - №5. - С. 31-35.

. Субанова, Н.В. Временный запрет деятельности: пределы прокурорского надзора /Н.В. Субанова // Законность. - 2011. - №6. - С. 11 - 15.

. Субанова, Н.В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении / Н.В. Субанова // Законность. - 2011. - №1. - С. 19 - 21.

. Талипов, Д.Х. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности / Д.Х. Талипов // Законность. - 2012. - №4. - С. 28 - 33.

. Тетерина, О. Возбуждение дел об административных правонарушениях / О. Тетерина // Законность. - 2007. - №10. - С. 17 - 19.

. Тихомиров, Ю.Л. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.Л. Тихомиров - М., 2001. - 652 с.

. Шалыгин, Б.И. Надзор и контроль над исполнением законов в административной деятельности органов Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России / Б.И. Шалыгин // Административное право. - 2008. - №4. - С. 31-34.

. Шатов, С.А. О некоторых проблемах пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях / С.А. Шатов // Российская юстиция. - 2008. - №7. - С. 30-35.

. Чурилов, А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан /А. Чурилов // Законность. - 1997. - №8. - С. 20-23.

. Якубов, С.В. Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям: автореф. дис. канд. юрид. наук: защищена 22.01.2008.: утв. 28.05.2008. / С.В. Якубов. - М., 2008. - 26 с.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |