

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Литучая Светлана Евгеньевна

**ПЕРЕСМОТР ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВОНАРУШЕНИИ С УЧАСТИЕМ ПРОКУРОРА**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор
Ковалева Наталия Николаевна

Саратов – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика полномочий прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении.....	16
§ 1.1. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях	16
§ 1.2. Место полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении в структуре полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.....	36
§ 1.3. Эволюция полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях на различных этапах становления российского административно-деликтного законодательства	59
Глава 2. Процессуальная деятельность прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении.....	76
§ 2.1. Процессуальная деятельность прокурора при пересмотре не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении	76
§ 2.2. Процессуальная деятельность прокурора при пересмотре в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении	100
§ 2.3. Полномочия прокурора при пересмотре вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении по зарубежному законодательству	129
Заключение	150
Глоссарий	154
Библиографический список использованной литературы	155
Приложения	186

Введение

Актуальность темы исследования. Растущая тенденция увеличения количества нарушений административного законодательства, совершаемых органами административной юрисдикции¹, нуждается в особом и усиленном внимании надзорного органа на всех этапах рассмотрения дел этой категории.

С советских времён полномочия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях (далее – ПДАП) регулировались кодифицированным нормативно-правовым актом, согласно которому должностные лица надзорного ведомства, реализующие прокурорский надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере, были признаны участниками обозначенного производства, что привело к дилемме при определении их фактического статуса.

Прокурорское вмешательство в отношении постановленных по делу об административном правонарушении (далее также – ДАП) решений проявляется как проблемное направление деятельности надзорного органа, поскольку, с одной стороны, этим ведомством должен быть обеспечен эффективный прокурорский надзор за действующим административно-деликтным законом, с другой стороны, такая возможность текущим законодательством ограничена. Последнее продиктовано, в частности, императивной нормой, исключающей возможность усиления репрессивных мер в отношении субъекта, находящегося под административным расследованием. В результате этой неотвратимой правовой справедливости неизбежен смягчающий эффект применяемых санкций.

Несмотря на преобразование административно-деликтного закона в 2008 г.², федеральным законодателем не устранены ограничения компетенции прокурора, связанные с отсутствием перспектив к опротестованию вступивших в законную

¹ См.: Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура Российской Федерации [сайт]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 09.02.2024).

² См.: Федеральный закон от 03 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5738.

силу актов органов административной юрисдикции, а также к повторному рассмотрению ДАП с учетом вновь возникших обстоятельств. Это приводит к прокурорскому вмешательству посредством принесения на обозначенные акты протестов, в которых раскрываются существенные нарушения процессуальных требований административно-деликтного закона.

Отсутствие в административно-деликтном законе прямой нормативно-правовой регламентации процедуры отзыва прокурором протеста на акт по ДАП позволяет сформировать представление о запрете данных действий и неэффективном функционировании такого акта прокурорского реагирования. Законодательная неопределённость права прокурора на отзыв своей меры реагирования в отношении существующего нарушения закона позволяет судопроизводству делать самостоятельные выводы, свидетельствующие об обратном и не способствующие единообразию в правоприменительной деятельности. Не имеется также единого подхода к процессуальной форме таких отказов прокурора от принесенного протеста и принятых по ним решений.

Безусловная нормативно-правовая регламентация оснований к восстановлению срока для прокурорского вмешательства приводит к различным выводам среди правоприменительных органов, сделанным не в пользу надзорного ведомства, что способствует в ряде случаев освобождению правонарушителей от административной ответственности.

Указанное влияет не только на качество прокурорского надзора, но и на состояние законности, поскольку незаконные акты сохраняют свое действие. Обозначенная проблема также не учтена в проекте нового административно-деликтного закона, в этой связи разрешение сложившейся ситуации видится в том числе в имплементации зарубежного опыта.

Вышеуказанные вопросы подтверждают своевременность и актуальность темы диссертационного исследования, представляющего перспективы развития нормативно-правового регулирования, направленного на решение организационно-правовых проблем регламентирования повторного рассмотрения

ДАП с участием прокурора, а также констатируют её востребованность с научно-теоретической точки зрения и практики прокурорского надзора.

Степень научной разработанности темы. Вопросы рассмотрения ДАП с участием прокурора неоднократно прорабатывались в науке административного права, что подтверждается многочисленными исследованиями в этой сфере. По данной проблематике опубликованы научные статьи в различных изданиях, а также монографическая литература, включая диссертации.

Общетеоретические моменты пересмотра ДАП подвергались комплексному рассмотрению в диссертационных работах Л.А. Атапиной¹, М.В. Грачевой², И.Н. Князевой³, О.А. Степановой⁴, Г.А. Шевчука⁵, которыми, в частности, обращено внимание на улучшение качества связанной с рассматриваемым этапом деятельности прокурора.

Среди современных исследований по заявленной в диссертации тематике следует отметить труды В.И. Ломакина⁶, К.Ю. Винокурова⁷, Д.В. Гриценко⁸, К.В. Моренко⁹. Идеи о совершенствовании полномочий прокурора высказаны первым автором в работе, защищенной в 2006 г., до реформирования порядка

¹ См.: Атапина Л.А. Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Саратов, 2000.

² См.: Грачева М.В. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2013.

³ См.: Князева И.Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2011.

⁴ См.: Степанова О.А. Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2014.

⁵ См.: Шевчук Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Саратов, 2003.

⁶ См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2006. Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2017.

⁷ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2004.

⁸ См.: Гриценко Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2014.

⁹ См.: Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2017.

повторного рассмотрения ДАП, в связи с этим научно-практическая значимость его идей нивелирована. Функции прокуратуры по административному преследованию и надзору в отношении осуществляющих ПДАП органов были раскрыты К.Ю. Винокуровым и Д.В. Гриценко. Последним автором в работе определены особенности правового статуса прокурора в ПДАП, при этом самостоятельно не изучены его полномочия при пересмотре ДАП. Вместе с тем в отмеченных диссертационных трудах не проводилось комплексного исследования проблем процессуального участия органов прокуратуры при рассмотрении ДАП вновь.

Эта работа представляет собой всестороннее научное исследование, включающее научно обоснованные практические рекомендации, ориентированные на повышение эффективности работы прокурора как в рамках ПДАП, так и при пересмотре ДАП.

Объект исследования составляют общественные отношения, возникающие при правовом регулировании и практической реализации процедур участия прокурора в процессе пересмотра ДАП, акты по которым могут быть как вступившими, так и не вступившими в силу.

Предмет исследования – это теоретические аспекты участия прокурора в процессе пересмотра ДАП, вне зависимости от того, вступили данные акты в силу или нет, а также нормативные правовые акты, устанавливающие полномочия прокурора в данном процессе, и материалы судебной и прокурорско-надзорной практики в этой области.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу организации и реализации органами прокуратуры полномочий, связанных с их участием в повторном рассмотрении ДАП, и усовершенствование норм административного законодательства посредством формирования соответствующих практических предложений.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих задач:

- рассмотреть особенности пересмотра ДАП как самостоятельной стадии ПДАП;

- охарактеризовать компетенцию органов прокуратуры на стадии пересмотра ДАП;
- в исторической ретроспективе выявить основные периоды становления компетенции органов прокуратуры на различных этапах формирования российского административно-деликтного законодательства;
- рассмотреть проблемы реализации процессуальных полномочий прокурора, обусловленных пересмотром ДАП, решения по которым в законную силу не вступили;
- исследовать проблемы осуществления прокурором полномочий в надзорном пересмотре ДАП;
- проанализировать особенности организации процессуальной деятельности прокурора, реализуемой при пересмотре ДАП, в административно-деликтном законодательстве зарубежных государств;
- выработать предложения по усовершенствованию административно-деликтного законодательства, регламентирующего компетенцию прокурора в ПДАП.

В качестве **методологической базы исследования** использованы обще- и частнонаучные методы познания, включая формально-логический, системно-структурный, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический подход и иные методы, характерные для юридической науки. Применение данных методов позволило достичь поставленных целей в рамках данного диссертационного исследования.

Посредством формально-логического метода выработаны дефиниции процессуальной деятельности прокурора, обусловленной повторным рассмотрением ДАП, проведен анализ действующих нормативно-правовых актов федерального уровня в целях усовершенствования организации деятельности и компетенции данного должностного лица в ПДАП.

Системно-структурный метод способствовал формированию системной картины ПДАП, всестороннему анализу его составных частей – стадий.

При помощи историко-правового метода в ретроспективе отечественного административно-деликтного законодательства рассмотрены вопросы становления компетенции прокурора на этапе пересмотра ДАП с установлением соответствующей периодизации.

Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить правовую регламентацию участия российского прокурора и прокуроров ряда зарубежных стран в пересмотре ДАП, выявить различия в их деятельности и определить возможность усвоения правового опыта в данной области.

Теоретическая основа исследования. При проведении исследования теоретических аспектов ПДАП использовались изыскания учёных-административистов: Ю.С. Адушкина, А.Б. Агапова, А.И. Андреева, Д.Н. Бахраха, А.С. Дугенца, С.М. Зубарева, Е.В. Ильговой, А.И. Каплунова, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, Н.М. Кониная, А.В. Кирина, И.В. Куртяка, О.А. Лакаева, И.В. Максимова, В.М. Манохина, О.С. Рогачевой, И.В. Пановой, М.П. Петрова, Л.Л. Попова, Ю.И. Попугаева, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, А.П. Шергина, О.А. Ястребова и др.

Решению узких вопросов ПДАП органами административной юрисдикции в соответствующих сферах, в том числе в части административно-процессуальных сроков, исполнительного производства в анализируемой области, способствовали труды: Т.В. Великой, Т.В. Докучаевой, В.В. Дорохина, Е.В. Дружковой, Л.Ю. Зуевой, И.Н. Князевой, Т.Р. Мещеряковой, С.С. Москаленко, О.В. Прохоровой, О.А. Степановой, И.О. Филоненко и др.

Теоретическую основу исследования организации и компетенции прокурора в ПДАП составили работы: Д.В. Астахова, С.Л. Басова, Ю.Е. Винокурова, Т.В. Владыкиной, А.И. Гальченко, Д.В. Гриценко, О.В. Гречкиной, Е.Р. Ергашева, А.В. Зубача, А.Б. Иванюженко, Ч.С. Кодзаева, В.И. Ломакина, В.А. Лыкова, А.В. Мартынова, К.В. Моренко, Н.Л. Никифорова, С.А. Овсянникова, О.А. Рябус, С.А. Шатова и др.

Нормативная основа исследования представлена Конституцией РФ, федеральными законами, правовыми актами Генерального прокурора РФ,

регламентирующими вопросы организации деятельности прокурора и его компетенции в ПДАП, кодифицированными актами иностранных государств (Республика Беларусь, Республика Таджикистан, Республика Казахстан, Республика Узбекистан, Республика Молдова).

Эмпирической базой исследования послужила практика применения законодательства Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также статистическая информация о деятельности органов прокуратуры и информационно-методические материалы Генеральной прокуратуры РФ, материалы прокурорско-надзорной практики органов прокуратуры Архангельской и Волгоградской областей, результаты опроса 73 прокурорских работников по проблемным вопросам их участия в пересмотре ДАП.

Научная новизна диссертации обусловлена совокупностью поставленных в ней задач и заключается в комплексном исследовании проблемных вопросов организации деятельности и компетенции прокурора в пересмотре ДАП посредством анализа законодательных и иных ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих административно-правовые отношения, и подготовке теоретических предложений, связанных с совершенствованием нормативно-правового регулирования. Кроме того, в представленном диссертационном исследовании:

- разработан понятийный аппарат пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, что позволило прийти к выводу о самостоятельности такой стадии ПДАП;

- разработана система категорий и критериев, раскрывающих компетенцию прокурора в процессе пересмотра актов по ДАП как до, так и после обретения ими законной силы;

- установлено расширение полномочий прокурора, закрепленных в административно-деликтном законодательстве, в контексте пересмотра решений по ДАП;

- факторы, влияющие на развитие полномочий прокурора в процессе пересмотра ДАП, детализированы и упорядочены.

На защиту вынесен ряд новых положений и положений, содержащих элементы новизны:

1. Процессуальная деятельность прокурора, реализуемая на этапе пересмотра вступившего в силу акта по ДАП, – это совокупность полномочий прокурора по выявлению вступивших в силу судебных актов по ДАП (постановлений, решений, определений), содержащих существенные нарушения процессуальных требований Кодекса, которые привели к нарушению процедуры ПДАП либо ограничению прав потерпевшего и лица, относительно которого ведётся ПДАП, и создали препятствия к выяснению всех обстоятельств дела, а также явились основанием к принятию незаконного решения по ДАП, в целях исправления таких ошибок путём принесения протеста на указанные акты по данному делу.

При этом существенные нарушения процессуальных требований Кодекса включают те нарушения, которые были допущены при рассмотрении ДАП и привели к ограничению законных прав лица, относительно которого ведётся дело, либо потерпевшего. К таким нарушениям относится также несоблюдение установленной процедуры рассмотрения ДАП, что привело к неполному, необъективному исследованию обстоятельств ДАП и принятию незаконного постановления по данному административному правонарушению.

2. Исходя из круга субъектов, правомочных на участие в пересмотре ДАП, произведена классификация реализуемых прокурором полномочий в данной сфере:

1) разноуровневые полномочия, осуществляемые прокурорами всех звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации. К ним относится процессуальная деятельность прокуроров городского, районного звеньев и вышестоящих прокуроров, обусловленная возможностью отреагировать на акт по ДАП до его вступления в силу;

2) особые полномочия, реализуемые прокурорами высшего и среднего звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации и заключающиеся в

исключительном праве последних на опротестование акта по ДАП после его вступления в силу.

Обращение к персонификации полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП позволило разграничить степень административно-процессуальной самостоятельности в ПДАП прокуроров нижнего звена независимо от прокуроров высшего и среднего звеньев, входящих в единую систему органов прокуратуры России. При этом функционирующие в определенном Кодексом виде полномочия прокуроров нижнего звена не могут обеспечить эффективность прокурорского надзора в ПДАП, при котором необходимый объем прав прокурора соответствует его процессуальному статусу в пересмотре ДАП.

3. Предложен вариант оптимизации компетенции прокурора на этапе пересмотра постановления по ДАП до его вступления в силу, предполагающий более объемный спектр полномочий прокурора относительно определённых Кодексом. В полномочия прокурора должно быть включено опротестование актов по ДАП, которые приняты судом в ходе рассмотрения ДАП, но не разрешают его по существу: определение о возвращении должностному лицу протокола об АП, определение о возвращении прокурору постановления о возбуждении ДАП, а также определение, которым отказано в продлении срока для опротестования постановленного по ДАП акта.

4. Для совершенствования полномочий прокурора при пересмотре ДАП и обеспечения единой правовой практики необходимо законодательно закрепить обязанность судьи или должностного лица восстанавливать срок принесения прокурором протеста на постановление по ДАП в случае выявления не соответствующего закону постановления по ДАП в результате надзорного сопровождения ПДАП. Нормативное правовое урегулирование такой возможности повысит эффективность прокурорского надзора в данной сфере прокуратур районного и городского звеньев, поскольку последние не наделены правом опротестования постановлений по ДАП после их вступления в силу.

5. Обоснована необходимость предоставления прокурору посредством нормативной регламентации права отзыва принесённого протеста на

постановление по ДАП до начала его рассмотрения с определением формы процессуального документа, которым прекращается ПДАП в таком случае. Решение о завершении указанного производства по протесту прокурора на постановление по ДАП принимается компетентным субъектом в форме определения.

6. Сделан вывод о целесообразности наделения прокуроров городского, районного звена, их заместителей, военных прокуроров округов и флотов, приравненных к ним прокуроров правом опротестования акта несудебного органа по ДАП после его вступления в силу посредством направления данного акта реагирования в соответствующий районный, городской и военный суд.

7. Аргументирована необходимость нормативной регламентации усиления административной ответственности должностного лица органа власти после вступления в силу постановления по ДАП, вынесенного в отношении данного лица. При этом требуется соблюдение совокупности следующих условий:

1) ДАП в отношении должностного лица органа власти было инициировано прокурором и находится в пределах его компетенции;

2) прокурор принёс протест на постановление по ДАП в отношении должностного лица органа власти, которое уже вступило в силу.

Реализация данного положения будет содействовать повышению результативности надзорного сопровождения прокурором ПДАП.

8. Сделан вывод о необходимости выделения самостоятельной стадии пересмотра ДАП при наличии новых либо вновь выявленных обстоятельств. Под данной стадией подразумевается совокупность процессуальных действий, осуществляемых прокурором, судьей, органом административной юрисдикции либо его должностным лицом, направленных на исследование и правовую оценку ситуации, обусловленной появлением новых или вновь выявленных обстоятельств по ДАП, а также принятием по ней решения и доведением его до привлечённого к ответственности лица, потерпевшего, их доверителей.

9. Аргументирована целесообразность совершенствования компетенции прокурора на законодательном уровне на основе опыта зарубежных государств

(Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан), в связи с чем предлагается предоставить прокурору право возобновлять ПДАП в связи с вновь открывшимися обстоятельствами, от которого зависит обеспечение законности в ПДАП. Во-первых, реализация данных полномочий обусловлена поступлением прокурору заявлений привлечённого к ответственности лица, потерпевшего, их доверителей, а также сообщений граждан, должностных лиц, организаций и иных сведений, полученных в ходе рассмотрения иных ДАП и прокурорских проверок, во-вторых, после получения указанных сведений необходимо проведение прокурором соответствующей проверки. При наличии поводов для возбуждения ПДАП в связи с изобличением новых обстоятельств прокурору предлагается выносить постановление о возбуждении ПДАП ввиду вновь открывшихся обстоятельств, в противном случае – мотивированное определение об отказе в возбуждении такого производства.

Теоретическое значение данного исследования состоит в следующем:

- доказаны положения, способствующие углубленному и расширенному представлению об участии прокурора в пересмотре ДАП;
- исследованы организационный и компетенционный элементы процессуальной деятельности прокурора при пересмотре ДАП;
- определены и классифицированы виды и формы деятельности прокурора в пересмотре ДАП;
- изложены аргументы, обосновывающие необходимость реформирования полномочий прокурора при пересмотре в порядке надзора ДАП;
- раскрыты особенности организации деятельности и полномочий прокурора при пересмотре ДАП в зарубежных государствах.

Предложенные автором в работе дефиниции направлены на формирование базового понятийного аппарата в рассматриваемой сфере и последующее его использование в научных исследованиях вопросов формирования и реализации полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП.

Практическая значимость исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем нормативно-правового

урегулирования организации и компетенции прокурора при пересмотре ДАП, выводы которого могут представлять интерес для законодательных органов государственной власти, в том числе в ходе подготовки изменений в административно-деликтный кодекс, судебных органов и органов прокуратуры, иных участников отношений в данной сфере, а также могут найти применение в образовательном процессе при изучении дисциплин: «Административное право», «Административная ответственность» и «Административный процесс».

Процедуры апробации результатов исследования.

Результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, обсуждались и получили одобрение на заседаниях кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

В рамках данной темы было опубликовано 12 научных статей в специализированных журналах, среди которых 5 статей размещены в ведущих российских рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные теоретические и практические выводы диссертационного исследования представлены на научно-практических конференциях: «Теоретические и прикладные аспекты современной науки» (г. Белгород, 27 февраля 2015 г.); «Достижения и проблемы современной науки» (г. Санкт-Петербург, 2018 г.); «Инновационные процессы в национальной экономике и социально-гуманитарной сфере» (г. Белгород, 31 января 2018 г.); «Социально-экономические и естественно-научные парадигмы современности» (г. Ростов-на-Дону, 30 марта 2018 г.); «Исследования в социально-гуманитарной сфере в России и за рубежом» (г. Белгород, 31 августа 2021 г.); «Дискуссии в области гуманитарных, естественно-научных аспектов современности» (г. Симферополь, 15 февраля 2022 г.); «Научные исследования в современном мире: опыт, проблемы и перспективы развития» (г. Уфа, 19 апреля 2024 г.).

Структура диссертационного исследования. Данная работа включает введение, две главы с шестью разделами, заключение, глоссарий терминов, список использованных источников и приложения.

Глава 1. Общая характеристика полномочий прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении

§ 1.1. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях

Производство по административным деликтам представляет собой систематизированную деятельность компетентных органов государственной власти, направленную на установление истинных обстоятельств совершения административного правонарушения, выявление и идентификацию лиц, причастных к его осуществлению, а также разрешение вопроса об их возможной правовой ответственности¹.

Обусловленные повторным рассмотрением ДАП правоотношения составляют самостоятельный этап ПДАП, для которого предусмотрены определённые процессуальные документы и принимаемые по итогам его завершения соответствующие акты.

Согласно энциклопедическому словарю стадия – это определенная ступень, период, этап в развитии чего-либо, имеющие свои качественные особенности². В юридическом смысле стадии – последовательно сменяющие друг друга группы процессуальных действий с характерными для них задачами и кругом участников, нацеленных на осуществление взаимных прав и обязанностей, выяснение всесторонне, полно, объективно и своевременно обстоятельств ДАП, принятие по нему законного решения³.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 188.

² Онлайн-словарь. URL: <http://www.dict.t-mm.ru/all/ctadiya.html> (дата обращения: 06.01.2020).

³ См.: Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий. В.В. Степанюк. 2010. URL:<http://www.studfiles.ru/preview/2477583/page:5/> (дата обращения: 06.01.2023).

Концептуальное представление о ПДАП позволили сформировать труды С.М. Зубарева¹, А.И. Каплунова², П.И. Кононова³, А.Ю. Соколова⁴, А.И. Стахова⁵, Ю.И. Попугаева⁶, А.П. Шергина⁷, О.А. Ястребова⁸.

В частности в работах А.Ю. Соколова, стадия ПДАП понимается как комплекс процессуальных действий, обусловленных достижением единых целей, задач, результата, которые необходимы и достаточны для принятия надлежащего акта по ДАП, создающего юридически значимые последствия⁹.

Анализируемую в данном разделе стадию ПДАП исследователи определяют неоднозначно: первые – в качестве дополнительной стадии к обязательным этапам ПДАП, среди которых возбуждение, рассмотрение и исполнение¹⁰; вторые – факультативной стадии, возникновение которой обусловлено волеизъявлением участников производства либо законом¹¹; третьи – самостоятельной стадии, гарантирующей законность в ПДАП¹².

По мнению некоторых ученых, стадия пересмотра ДАП охватывает несколько последовательных стадий:

¹ См.: Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2006. С. 218.

² См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2005. С. 228-252.

³ См.: Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография / П.И. Кононов. – М., 2013. С. 181-240.

⁴ См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. – Саратов, 2014 (далее – Соколов А.Ю. Указ. раб.). С. 113.

⁵ См.: Стахов А.И. Нормативное регулирование и обеспечение безопасности в административно-правовой сфере: монография / А.И. Стахов. – М., 2014. С. 29-37.

⁶ См.: Попугаев Ю.И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2020. – 390 с.

⁷ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. С. 90.

⁸ См.: Ястребов О.А. Государственное унитарное предприятие как субъект административного права: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 187 с.

⁹ См.: Соколов А.Ю. Указ. раб. С. 113 – 114.

¹⁰ См.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 514.

¹¹ См.: Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений / В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. М., 2003. С. 70-71.

¹² См.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М., 2005. С. 514.

1) обжалование, опротестование постановления либо решения; проверка законности постановления; принятие решения; уведомление о вынесенном решении¹;

2) принесение протеста либо подача жалобы, приготовление к их рассмотрению по существу, принятие по ним решения, объявление последнего, повторный пересмотр ДАП по разрешенному протесту либо жалобе².

В современной науке административного права понятие пересмотра ДАП рассматривается как осуществляемая управомоченными органами, их должностными лицами оценка законности постановленных по ДАП решений по жалобе, протесту, завершающаяся принятием по ним соответствующих актов³.

Целью рассматриваемого этапа является повторное подтверждение либо опровержение легитимности и обоснованности постановленных на стадиях возбуждения, рассмотрения и пересмотра ДАП процессуальных актов и исправление допущенных нарушений⁴, а ведущей задачей данной стадии – установление и исключение допущенных в ходе рассмотрения ДАП ошибок, восстановление нарушенных прав участников ПДАП⁵.

Пересмотру ДАП присущи определенные функции, в ряду которых: проверка судебного решения судом вышестоящей инстанции в полном объеме⁶ (ревизионная функция); предоставление возможности пересмотра судебных решений после их вступления в силу; реализация органами прокуратуры надзорных полномочий в отношении соблюдения законов административно-юрисдикционными органами;

¹ См.: Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2006. С. 470.

² См.: Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2006. С. 17-18.

³ См.: Степанова О.А. Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Москва, 2014. С. 20.; Соколов А.Ю. Указ. раб. С. 113.

⁴ См.: Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 69.

⁵ См.: Грачева М.В. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2013. С. 23.

⁶ Там же. С. 27-28.

содействие в становлении однородной правоприменительной практики административно-деликтного закона¹.

Отличительной чертой повторного рассмотрения ДАП является то, что оно может быть пересмотрено не только в судебном, но и в административном порядке. Для судебного порядка характерна многоэтапность, обусловленная оспариванием решений нижестоящих судов в вышестоящие суды. При этом законодательные нормы федерального уровня предусматривают возможность подачи жалоб исключительно в районный суд.

Тем не менее, согласно ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»² (далее – Закон № 1-ФКЗ), к судам общей юрисдикции, наряду с районными судами, также относятся городские и межрайонные суды.

Обозначенные суды объединены в Законе № 1-ФКЗ в единое собирательное понятие – районные суды. Вероятно, поэтому в ч. 1 ст. 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – Кодекс) присутствует ссылка только на районные суды в качестве инстанции для обжалования актов по ДАП.

Субъект должен чётко представлять, куда обращаться за защитой своих прав. Поэтому для упрощения применения инструментария института пересмотра ДАП п. 2, 3, 3¹, 4 ч. 1 ст. 30.1 Кодекса после слов «в районный суд» следует дополнить словами «городской суд, межрайонный суд» (см. приложение 2).

В рамках представленной диссертационной работы автором проведен анализ проблем правового регулирования процедуры обжалования актов по ДАП, касающихся военнослужащих и лиц, призванных на военные сборы. В частности,

¹ См.: Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 74-75.

² Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898; Российская газета. 2023. 3 августа.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2023. № 21. ст. 3794.

отмечено отсутствие четкой регламентации данного процесса. С учетом разъяснений ВС РФ, указанные граждане имеют право оспаривать вынесенные постановления по данной категории дел в гарнизонном военном суде, тогда как акты последнего могут быть обжалованы в окружном (флотском) военном суде. Представляется необходимым указанное урегулировать в текущем административно-деликтном законе¹ (см. приложение 2).

Обоснованно формулируется вопрос о том, может ли любой гражданин, должностное лицо органа обжаловать постановление по ДАП. Правоприменительная практика по этому поводу однозначная. Так, судьей Санкт-Петербургского городского суда прекращено производство по жалобе должностного лица инспекции по ветеринарному надзору, выразившего несогласие с прекращением ПДАП о нарушении юридическим лицом ветеринарно-санитарных правил обращения с биологическими отходами, поскольку данное должностное лицо этим правом не обладает в силу того, что результаты рассмотрения ДАП, возбуждённого образованным субъектом Российской Федерации органом, могут быть обжалованы только руководителем такого органа².

Ещё один пример: основанием для возвращения судьёй Московского городского суда гражданину жалобы на постановление по ДАП в отношении юридического лица, нарушившего санитарно-эпидемиологическое законодательство, послужило то, что он не являлся доверителем последнего³.

Решение о завершении производства по указанным основаниям принимается в виде определения о возврате жалобы без рассмотрения⁴.

¹ См. об этом также: Литучая С.Е. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях // Социально-экономические и естественно-научные парадигмы современности: материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции (30 марта 2018 г.): в 2-х ч. Ч. 2. – Ростов-на-Дону. 2018. С. 16.

² См.: Решение Верховного Суда РФ от 14 октября 2019 г. № 78-ААД19-34. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Определение Московского городского суда от 07 апреля 2023 г. № 7-8019/2023. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См. Постановление Верховного Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 46-АД21-34-К6. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Анализ сложившейся практики применения правовых норм показывает необходимость юридического оформления оснований и процедур возврата жалобы на постановление по ДАП без её рассмотрения через вынесение соответствующего определения о возвращении жалобы без рассмотрения в случае установления судьей или уполномоченным должностным лицом факта подачи данной жалобы неуполномоченными субъектами (см. приложение 2).

Ряд исследователей выражают мнение о целесообразности расширения главы 30 Кодекса за счет включения положений, регламентирующих требования к структуре, содержанию жалобы, а также к комплексу прилагаемых документов¹. В свою очередь, иные специалисты предлагают конкретные формулировки для таких норм.

Так, Г.А. Шевчук считает, что физическое лицо обязано указать свои персональные данные, включая информацию о месте проживания, при подаче жалобы. В случае представления интересов физического лица его представителем также требуется предоставление аналогичных сведений. Юридическим лицам в жалобе следует отражать своё наименование, место нахождения, сведения о представителе в ПДАП. Также в поданной жалобе физическими и юридическими лицами должны быть указаны реквизиты обжалуемого акта по ДАП, а также изложена позиция по ДАП, список прилагаемых к жалобе документов².

По мнению О.А. Степановой, определение предмета и оснований жалобы следует возложить на подающее ее лицо³.

Заслуживает внимания позиция М.Г. Грачевой о применении к судебной жалобе, поданной до вступления акта по ДАП в силу, тех же требований, что и к жалобе на уже вступившее в силу постановление по таким делам. Вместе с тем

¹ См.: Князева И.Н. Некоторые проблемы пересмотра не вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1256> (дата обращения: 22.01.2022).

² См.: Шевчук Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук.- Саратов, 2003. С. 75 - 76.

³ См.: Степанова О.А. Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Москва, 2014. С. 12, 22.

автор отмечает, что в жалобе необходимо также указать: адрес подателя жалобы; название органа административной юрисдикции и его должностного лица, чье решение оспаривается, а также местонахождение этого органа и должностного лица; дату принятия и получения постановления (решения)¹.

С точки зрения унификации норм кодифицированного акта представляется возможным применять правила к оформлению судебных надзорных жалоб по аналогии и к несудебным жалобам, конечно, с определенными корректировками, но с обязательным сохранением требований к содержанию в жалобе сведений о подавшем ее лице и других участниках ПДАП; о принятом решении по данному делу, результатах его оспаривания; точке зрения заявителя касательно оснований для пересмотра постановления (решения, определения), предыдущих решений по жалобам и протестам; списка прилагаемых к жалобе документов и подписи подателя жалобы. Если жалоба подается вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган, нужно указать их название. В жалобе также следует указывать дату её подачи, что может послужить дополнительной гарантией своевременности рассмотрения жалобы и восстановления срока для её направления.

С.С. Москаленко предлагается в случае закрепления в Кодексе требований к содержанию жалобы на постановление по ДАП и несоблюдения их подавшим лицом наделить судью, должностное лицо компетенцией прекращения производства по жалобе². Анализируя предложенную автором новеллу, можно констатировать ее обоснованность и соответствие существующим правовым нормам. Исследователи, включая И.Н. Князеву, утверждают, что возвращение жалобы заявителю не является нарушением его законных прав. Это действие со стороны судьи или иного уполномоченного лица полностью соответствует

¹ См.: Грачева М.В. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2013. С. 61 – 62.

² См.: Москаленко С.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2009. С. 20.

действующему законодательству¹. ВС РФ также отметил возможность принятия подобного решения при обязательном указании причин в случае отсутствия в жалобе информации о том, каким образом и какие именно права были нарушены².

Еще одна проблема пересмотра ДАП по жалобе заключается в том, что у лица, подавшего жалобу, отсутствует легальное право отказаться от неё. Данный вопрос исследован О.А. Степановой, И.Н. Князевой, М.В. Грачевой, которыми высказано, что это возможно. Действительно, отказ от поданной жалобы соответствует принципам правового государства. Реализация этого права не должна зависеть от стадии рассмотрения жалобы, однако отказ необходимо заявить до вынесения окончательного решения. Решение о завершении данного производства по жалобе на акт по ДАП принимается судьей, органами административной юрисдикции либо их уполномоченными сотрудниками и оформляется в виде определения о прекращении такого производства³.

Ввести данное правомочие подателя жалобы следует посредством его нормативной регламентации. Это вызвано тем, что действующими в иных сферах консолидированными источниками⁴ урегулированы основания, порядок, процессуальный документ, завершающий производство по жалобе. Кодекс также нуждается в дополнении подобной нормой, поскольку он относится к источникам обозначенной категории, регулирует правоотношения о привлечении к административно-деликтной ответственности (см. приложение 2).

¹ См.: Князева И.Н. О дополнениях, внесенных в главу 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российский судья. 2009. № 4. С. 15.

² См.: Вопрос 17. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2007 г. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Указанный вывод сделан с учетом обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 года, утвержденного Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г. (вопрос 16). Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: ст. 326 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), ст. 265 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), ст. 303 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В отношении сроков реализации права на оспаривание постановления по ДАП в юридической литературе имеются противоположные точки зрения. Согласно одному подходу такой срок не является пресекательным ввиду возможности его восстановления по ходатайству подателя жалобы¹, А.Ю. Якимов же наоборот говорит о его пресекательности², что видится наиболее обоснованным.

В юридическом словаре понятие «пресекательный срок» трактуется как предоставленный законом промежуток времени для совершения определённых действий, необходимых для сохранения своих прав либо защиты своих интересов³.

Под пресекательными сроками в Кодексе следует понимать отрезки времени, в рамках которых следует реализовать определенные процессуальные действия⁴.

В этой связи подача жалобы должна быть осуществлена в течение десяти дней со дня вручения или получения копии постановления по ДАП; пропуск данного срока приводит к утрате права на оспаривание акта по ДАП. Возобновить такой срок возможно в исключительных случаях: если право на защиту в установленный срок невозможно было реализовать своевременно. Ввиду этого промежуток времени для подачи жалобы на акт по ДАП предлагается рассматривать как пресекательный.

Буквальное толкование современного административно-деликтного закона позволяет резюмировать, что подача ходатайства о восстановлении упущенного срока для обжалования результатов рассмотрения ДАП непроизвольно обязывает судей, органы, их должностных лиц к его восстановлению. Поэтому объективен вопрос о том, требуется ли подателю такого ходатайства объяснять причины, способствующие несвоевременному обращению за восстановлением закона в ПДАП.

¹ Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Народное образование [сайт]. URL: <http://narodirossii.ru/?p=6758> (дата обращения: 09.01.2022).

² См.: Якимов А.Ю. О применении судьями судов общей юрисдикции некоторых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2005. № 3. С. 39.

³ См.: Юридический словарь. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19855> (дата обращения: 20.02.2022).

⁴ См.: Мещерякова Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2011. С 13.

В понимании С.С. Москаленко сроки обжалования постановления по ДАП могут быть пропущены в силу любых оснований, не всегда являющихся обоснованными. По его мнению, наличие последних не создаёт препятствий к восстановлению таких периодов, что делает возможным оспаривание результатов рассмотрения ДАП¹.

О.А. Степанова, напротив, считает, что упущенный срок для выражения несогласия с постановлением по ДАП может быть восстановлен только ввиду наличия не зависящих от заявителя веских оснований его пропуска, которые следует определить на законодательном уровне².

Умозаключения вышеобозначенного автора подкрепляются судебной практикой. Так, например, судьёй не принято во внимание нахождение привлекаемого к административной ответственности руководителя юридического лица в отпуске, а также в командировке, поэтому в возобновлении процедуры обжалования АП ему отказано³. В другом случае принятию аналогичного решения сопутствовало то, что в ходатайстве не приведены достаточные к возобновлению ПДАП обстоятельства⁴.

В качестве уважительных оснований для восстановления пропущенного срока подачи жалобы на результаты рассмотрения ДАП судебная практика признает следующие факторы:

- первоначальная жалоба на постановление по ДАП была подана вовремя, но орган или должностное лицо, вынесшее это постановление, не рассмотрели её⁵;

¹ См.: Москаленко С.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2009. С. 20.

² См.: Степанова О.А. Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2014. С. 12.

³ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 18 июля 2022 г. № 66-АД22-32-К8. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 апреля 2022 г. № 16-1254/2022. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 22 июня 2020 г. № 89-АД20-4. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда РФ от 12 февраля 2021 г. № 16-АД21-1. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

- ошибочное установление подведомственности¹;
- неправомерный отказ в рассмотрении жалобы со стороны лица, не имеющего на это полномочий²;
- в акте по ДАП не разъяснен порядок его обжалования³;
- нарушение срока направления заявителю копии акта по ДАП⁴;
- адресование делинквенту постановления по ДАП не по месту его жительства⁵.

И.С. Федотовым справедливо замечено, что порядок разрешения ходатайства о возобновлении срока оспаривания постановления по ДАП законодателем не урегулирован. Автор считает, что в целях обеспечения единства в судебной практике ходатайство следует рассматривать на судебном заседании, в ходе которого заявитель сможет пояснить, по каким уважительным причинам упущен данный срок, а иные участники судопроизводства будут иметь возможность выразить несогласие с этим ходатайством⁶.

В ПДАП для разрешения жалоб предусмотрены разумные сроки: должностному лицу предоставлено десять дней, а судье – два месяца⁷. По мнению Л.Ю. Зуевой, десятидневный срок рассмотрения жалобы во внесудебном порядке

¹ См.: Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 06 февраля 2024 г. № П16-637/2024. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Верховного Суда РФ от 20 января 2023 г. № 19-АД22-19-К5. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Верховного Суда РФ от 10 января 2020 г. № 73-АД19-9. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 мая 2022 г. № 16-2414/2022. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 17 декабря 2021 г. № 16-2369/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 05 октября 2020 г. № 4-АД20-14. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 29 января 2024 г. № 16-154/2024(16-3532/2023). Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2024 г. № 16-118/2024. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Федотов И.С. Применение норм о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2016. № 3. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Ястребов О.А. Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 152.

следует увеличить, что поспособствует вынесению безошибочного решения и исключению его дальнейшего обжалования¹.

В.Р. Кисин и Ю.И. Попугаев считают, что необоснованно предоставленный судье продолжительный промежуток времени разрешения жалобы на постановление по ДАП препятствует исполнению административного наказания. Посредством сличения сроков разрешения жалобы в ПДАП и рассмотрения уголовных дел в судах первой и апелляционной инстанции научные деятели приходят к заключению о том, что они не должны отличаться. Авторами отмечена сложность и объёмность уголовных дел. В районных судах их рассмотрение инициируется не позднее 15 суток с момента поступления, в областных судах – 30 суток, а в ВС РФ – 45 суток².

Точка зрения, предложенная Л.Ю. Зуевой, представляется ошибочной, поскольку корректное выполнение должностным лицом своих административно-юрисдикционных функций не должно зависеть от относительно непродолжительного периода рассмотрения жалобы, а точка зрения В.Р. Кисина и Ю.И. Попугаева, напротив, представляется более верной. Рассмотрение ДАП иногда не завершается привлечением лица к ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, поэтому в случае обжалования такого решения увеличение срока разрешения жалоб приведет к завершению сроков давности для привлечения к административной ответственности, которые обычно составляют два или три месяца. В этом случае должностное лицо, занимающееся рассмотрением жалобы, либо судья будут вынуждены прекратить ПДАП в связи с истечением установленного законом срока давности. Помимо этого, административное правонарушение (далее также – АП) не всегда очевидно, производство по делу иногда начинается всего за несколько недель до истечения давностного срока, а при обжаловании принятого по делу решения, в случае

¹ См.: Зуева Л.Ю. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2014. С. 15.

² См.: Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

обнаружения оснований для изменения либо отмены постановления, возможен лишь один исход – прекращение ПДАП в связи с окончанием срока давности для привлечения к ответственности. Усечение сроков разрешения жалобы на постановление по ДАП будет способствовать оперативности и своевременности разрешения таких дел.

Основаниями к возвращению ДАП по жалобе на рассмотрение вновь выступают значимые нарушения процессуальных предписаний Кодекса, которые не способствовали всестороннему, полному и объективному рассмотрению ДАП.

Узаконенное определение понятия «существенное нарушение процессуальных требований» отсутствует, исследователями в сфере административного права предпринимаются попытки по восполнению данного пробела. К таким нарушениям относят:

- неверное определение подведомственности¹;
- рассмотрение ДАП в отсутствие лица, участие которого обязательно;
- отсутствие в деле протокола заседания коллегиального органа;
- судья, должностное лицо, рассмотревшие ДАП, заинтересованы в его исходе либо являются родственниками участника ПДАП;
- рассмотрение ДАП при необходимости его прекращения ввиду обстоятельств, исключающих производство² по нему;
- отклонение ходатайства участника ПДАП по предмету доказывания в отсутствие к тому оснований;
- установление не всех обстоятельств по ДАП;
- неполучение пояснений субъекта, относительно которого ведётся ПДАП;
- возбуждение и рассмотрение ДАП одним и тем же административно-юрисдикционным органом³.

¹ См.: Великая Т.В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2005. С. 74.

² См.: Кодекс РФ об административных правонарушениях 2023. Актуальная редакция с комментариями. URL: <http://koapkodeksrf.ru/rzd-4/gl-30/st-30-7-koap-rf> (дата обращения: 11.02.2024).

³ См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2003. С. 245.

Т.В. Великая справедливо ставит под сомнение целесообразность возвращения ДАП на рассмотрение вновь судье, должностному лицу, допустившим существенные нарушения процессуальных требований при его рассмотрении. Представляется, что отмена постановления должна изменить ход мыслительной деятельности, которой руководствовались судья, должностное лицо при изначальном разрешении ДАП, и поставить под сомнение истинность принятого ими решения. Или же, исходя из того, что решение об отмене постановления должно содержать мотивировочную часть, судья или должностное лицо должны будут вновь рассматривать дело с позиции, заложенной в решении об отмене постановления. В этой связи предложение автора о целесообразности передачи дела новому судье либо должностному лицу обретает большую актуальность¹.

Следует заметить, что после вступления в силу итогового акта по ДАП его изменение либо повторное рассмотрение допускается, если не изменяется положение делинквента в отрицательную для него сторону либо присутствуют существенные нарушения процессуальных требований Кодекса.

Примечательно, что таким основанием к пересмотру ДАП в надзорном порядке, как появление неизвестных по нему обстоятельств, административно-деликтный закон не оперирует. КС РФ по этому поводу заявил, что устранить вновь обнаруженную судебную ошибку можно, подав по новым основаниям надзорную жалобу².

Проблематике возобновления ПДАП по новым обстоятельствам посвящены работы Т.В. Докучаевой, С.В. Горба, А.Б. Зеленцова, О.В. Прохоровой. Авторами сформировано общее представление о процедуре пересмотра ДАП в надзорном

¹ См.: Великая Т.В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2005. С. 75.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1012-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Володина Анатолия Михайловича на нарушение его конституционных прав главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

порядке в связи с появлением по нему неизвестных при первоначальном разрешении обстоятельств.

О.В. Прохорова отмечает, что возобновление ПДАП по вновь открывшимся обстоятельствам обеспечивает защиту привлекаемого к ответственности субъекта¹.

Т.В. Докучаева считает, что при пересмотре ДАП в надзорном порядке ввиду наличия неизвестных при первоначальном разрешении обстоятельств можно руководствоваться положениями гражданско-процессуального закона². По мнению А.Б. Зеленцова, применение такого подхода в ПДАП неуместно, поскольку административно-деликтный закон состоит из Кодекса и издаваемых в соответствии с ним административно-деликтных законов субъектов РФ; административно-деликтным законом и гражданско-процессуальным законом регламентируются различные сферы правоотношений³.

Позиция А.Б. Зеленцова согласуется с правоприменительной практикой, которой констатирован запрет применения в ПДАП по аналогии норм гражданско-процессуального закона. Так, основанием к отмене вышестоящим судом определения городского судьи, которым возобновлён срок подачи жалобы о пересмотре ДАП ввиду новой ситуации по нему, явилась ссылка последнего на положения гражданско-процессуального закона, допускающего такую возможность⁴.

С.В. Горб определяет повторное рассмотрение ДАП ввиду появления в нём неизвестных фактов новым этапом ПДАП⁵. По мнению автора диссертации, это

¹ См.: Прохорова О.В. Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь открывшимся обстоятельствам // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 56.

² См.: Докучаева Т.В. Производство по жалобам об оспаривании постановлений органов, должностных лиц по делам об административных правонарушениях // LEX RUSSICA (Научные труды МГЮА). 2004. № 1. С. 217.

³ См.: Зеленцов А.Б. К вопросу о видах административных правонарушений по российскому праву // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2000. № 1. С. 57.

⁴ См.: Решение Верховного суда Республики Дагестан № 7-29/2016 от 24 февраля 2016 г. № 7-29/2016. URL: [http://http://sudact.ru/regular/doc/R2Kz1qI2kRYt/](http://sudact.ru/regular/doc/R2Kz1qI2kRYt/) (дата обращения: 01.08.2020).

⁵ См.: Горб С.В. О необходимости внесения в КоАП РФ положения о возможности и порядке пересмотра постановления по делу об административном правонарушении по новым или

обоснованно, ибо появление новых обстоятельств или раскрытие уже существующих на момент рассмотрения ДАП подразумевает под собой возобновление производства по делу, т. е. фактически рассмотрение дела вновь¹.

Согласно административно-деликтному законодательству Республики Казахстан² отдельной стадией ПДАП значится пересмотр постановления по ДАП в связи с новыми обстоятельствами, она выделена в самостоятельный раздел кодифицированного источника. Пересмотр по таким основаниям осуществляется судьёй, органом административной юрисдикции, его должностным лицом, постановившими решение по ДАП. В целом промежуточный интервал повторного разрешения ДАП по факту возникновения новой ситуации ограничен. Так, прокурор может принести протест по данным основаниям в части усиления ответственности лица, относительно которого ведётся либо завершено ПДАП, в течение одного года после вступления в силу постановления суда по ДАП.

Анализ сформировавшихся в отечественной науке представлений о пересмотре постановления по ДАП в связи с новыми обстоятельствами, а также исследование нормативной базы зарубежных государств позволяют сделать следующий вывод. Возвращение к повторному рассмотрению ДАП в связи с новыми фактами по нему представляет собой особую процедуру, которая отличается от иных этапов ПДАП и в силу этого является самостоятельной частью ПДАП. Автономность рассматриваемого процесса предполагает наличие в Кодексе отдельной главы, которая будет регулировать процедуру пересмотра решения по ДАП с учетом новых или вновь выявленных обстоятельств.

вновь открывшимся обстоятельствам // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. № 2. С. 150.

¹ См.: Литучая С.Е. Пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств: быль или реальность для российского законодательства об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 102 – 103.

² См.: Калмухамбетов А. По вновь открывшимся обстоятельствам. URL: <https://www.zakon.kz/4860068-po-vnov-otkryvshimsja-obstojatelstvam.html> (дата обращения: 22.01.2021).

Относительно внедрения данной процедуры конкретных предложений по совершенствованию действовавшего кодифицированного акта никем из исследователей не сформулировано.

Федеральным законодателем в 2009 г. предприняты попытки к дополнению Кодекса положениями, регламентирующими пересмотр ДАП, решения по которому вступили в силу, по вновь открывшимся обстоятельствам¹. При наличии последних лицам, участвующим в ПДАП, предписывалось подать в суд заявление, прокурору – представление. Законопроект о внесении указанных изменений не реализован по причине того, что пересмотр ДАП ввиду появления в нём неизвестных фактов не соотносился с давностными сроками привлечения к административной ответственности, а предлагаемые для обращения в суд документы не предусмотрены Кодексом².

Представляется, что исключительным правом возобновления ПДАП ввиду наличия новых обстоятельств следует наделить прокурора в связи со следующим.

В ходе рассмотрения обращения Д. о незаконном привлечении его Управлением Росреестра по Архангельской области и НАО к ответственности за самовольное занятие земельного участка выявлено, что заложенный в основу доказательства по ДАП протокол об административном правонарушении вынесен участковым уполномоченным полиции ОМВД России по Шенкурскому району без надлежащего извещения Д. в установленном порядке о времени и месте составления этого процессуального документа. Указанные обстоятельства открылись при проведении прокуратурой Архангельской области проверки по обращению и подтверждены пояснениями самого участкового уполномоченного полиции, полученными в результате его опроса.

¹ См.: Проект федерального закона № 266732-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/266732-5> (дата обращения: 28.07.2023).

² См.: Заключение по проекту федерального закона № 266732-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/266732-5> (дата обращения: 28.07.2023).

Поэтому вскрытые прокуратурой области в ходе проверки факты, по сути, являются новыми открывшимися обстоятельствами, которые имели место быть, но Управлению Росреестра по Архангельской области и НАО и иным участникам ПДАП на момент рассмотрения ДАП известны не были.

Заместителем прокурора Архангельской области вступившее в силу незаконное решение Управления Росреестра по Архангельской области и НАО о привлечении Д. к административной ответственности опротестовано. В данном акте прокурорского реагирования прокурор вынужден был ссылаться на значимые нарушения процессуальных требований Кодекса, выразившиеся в неисследовании органом административной юрисдикции всех подлежащих выяснению обстоятельств по ДАП¹.

Следует отметить, что административно-деликтное законодательство большинства зарубежных постсоветских государств, среди которых Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, допускает пересмотр ДАП ввиду установления по нему новых обстоятельств на основании заявления либо заключения прокурора о наличии последних. Рассмотрение таких заявлений и заключений прокурора осуществляется судьёй, органом административной юрисдикции, его должностным лицом, постановившими акт по ДАП, которыми по результатам изучения обозначенных заявлений и заключений прокурора своё постановление по ДАП отменяется либо в пересмотре ДАП отказывается. Если акт по ДАП отменяется, то ДАП рассматривается с начала тем же судьёй либо административно-юрисдикционным органом, его должностным лицом.

В связи с вышеизложенным представляется, что право возобновлять ПДАП в связи с вновь открывшимися обстоятельствами целесообразно вверить прокурору. Поводом к началу такой процедуры предполагается расценивать заявление привлечённого к ответственности лица, потерпевшего, их доверителей, а также сообщения граждан, должностных лиц, организаций и иные сведения, полученные в ходе рассмотрения иных ДАП, а также прокурорских проверок.

¹ Материалы проверки прокуратуры Архангельской области по обращению Д.

После получения указанных сведений прокурору следует провести соответствующую проверку, истребовать из суда, органа, от должностного лица ДАП. Поскольку, как указывалось ранее, в рамках ПДАП для прокурора не свойственна такая форма реагирования как представление, а равно – заявление либо заключение, видится, что при наличии поводов для возбуждения ПДАП в связи с изобличением новых обстоятельств прокурор выносит постановление о возбуждении ПДАП ввиду вновь открывшихся обстоятельств, в противном случае – мотивированное определение об отказе в возбуждении такого производства. Рассмотрение постановления прокурора о возбуждении ПДАП ввиду вновь открывшихся обстоятельств следует вверить судье, органу административной юрисдикции, его должностному лицу, постановившим решение по ДАП. В случае отмены результатов рассмотрения ДАП оно подлежит повторному разрешению с начала в общем порядке (см. приложение 2).

Учитывая изложенное, возможно выделить элементы структуры пересмотра постановлений по ДАП ввиду новых обстоятельств по ДАП, среди которых:

- прокурор, процессуальная деятельность которого ориентирована на фактическое определение новых обстоятельств по ДАП;
- субъекты пересмотра – судья, орган административной юрисдикции, его должностные лица, наделённые правом пересмотра ДАП ввиду наличия по нему новых обстоятельств;
- объекты пересмотра – ситуации, связанные с возникновением новых обстоятельств по ДАП;
- оценка со стороны субъектов пересмотра ситуации, связанной с возникновением новых обстоятельств по ДАП, по итогам которой принимается процессуальное решение;
- доведение принятого решения до привлечённого к ответственности лица, потерпевшего, их доверителей.

Как уже отмечалось ранее, для стадии ПДАП характерно наличие определенных процессуальных действий, направленных на достижение единого

результата и необходимых для принятия соответствующего акта по ДАП, создающего юридически значимые последствия¹.

В связи с этим вышеобозначенные элементы структуры пересмотра постановлений по ДАП ввиду новых обстоятельств по ДАП – это те критерии, которые позволяют констатировать, что пересмотр постановления по ДАП ввиду новых или вновь открывшихся фактов является самостоятельной стадией ПДАП.

Таким образом, анализ пересмотра постановлений по ДАП как самостоятельной стадии ПДАП позволил сделать следующие выводы:

1. Требуется выделить самостоятельную стадию пересмотра ДАП при наличии новых либо вновь выявленных обстоятельств. Под данной стадией подразумевается совокупность процессуальных действий, осуществляемых прокурором, судьей, органом административной юрисдикции либо его должностным лицом, направленных на исследование и правовую оценку ситуации, обусловленной появлением новых или вновь выявленных обстоятельств по ДАП, а также принятием по ней решения и доведением его до привлечённого к ответственности лица, потерпевшего, их доверителей.

2. Институт возобновления ПДАП при наличии новых обстоятельств представляется целесообразным передать под юрисдикцию прокурора. Поводом к началу такой процедуры предполагается расценивать заявления привлечённого к ответственности лица, потерпевшего, их доверителей, а также сообщения граждан, должностных лиц, организаций и иные сведения, полученные в ходе рассмотрения иных ДАП, а также прокурорских проверок. После получения указанных сведений прокурору следует провести соответствующую проверку, истребовать из суда, органа, от должностного лица ДАП.

3. Видится, что при наличии поводов для возбуждения ПДАП в связи с изобличением новых обстоятельств прокурор выносит постановление о возбуждении ПДАП ввиду вновь открывшихся обстоятельств, в противном случае – мотивированное определение об отказе в возбуждении такого производства.

¹ См.: Соколов А.Ю. Указ. раб. С. 113 – 114.

4. Рассмотрение постановления прокурора о возбуждении ПДАП при появлении новых обстоятельств должно быть передано судье, органу административной юрисдикции или соответствующему должностному лицу, которыми ранее постановлено решение по этому административному делу. Если результаты рассмотрения ДАП отменяются, то оно подлежит новому рассмотрению с самого начала в обычном порядке.

§ 1.2. Место полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении в структуре полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях

В рамках административно-деликтного производства прокурор – самостоятельная фигура, представитель государственно-властных структур¹, реализующий в рамках административно-юрисдикционного процесса функции, предопределенные «...назначением института прокуратуры в правовой системе Российской Федерации²», в чём и заключается специфичность его статуса.

Важность роли прокурора в ПДАП отмечается А.С. Дугенцом³, А.В. Кириным⁴, А.В. Мартыновым⁵, О.С. Рогачевой⁶, Б.В. Россинским⁷.

¹ См.: Чежидова А.В., Чежидова А.С. Полномочия прокурора в сфере производства по делам об административных правонарушениях // Законность и правопорядок. 2021. № 2 (30). С. 17.

² Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2006. С. 17.

³ См.: Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2005. С. 11 – 12.

⁴ См.: Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2012. С. 58.

⁵ См.: Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис.... доктора юрид. наук – Воронеж, 2011. С. 23.

⁶ См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: дис.... доктора юрид. наук. – Воронеж, 2012. С. 25.

⁷ См.: Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций / Б.В. Россинский. - Москва, 2004. С. 193-194.

Основной посыл в исследуемой сфере заключается в осуществлении данным должностным лицом надзорной деятельности в отношении соблюдения административно-юрисдикционными органами, за исключением судов, законов в ПДАП.

Реализуемые надзорным ведомством в ПДАП функции составляют непрерывный процесс осуществления возложенных на него административно-деликтным законом полномочий¹.

По мнению одних исследователей, прокурор находится во главе защиты прав привлекаемых к административной ответственности граждан², а другие авторы отмечают, что прокурор, являясь уполномоченным государства, в ДАП защищает права потерпевшего³. В понимании Кодекса прокурорский надзор направлен на соблюдение уполномоченными органами, их должностными лицами законов в процессе рассмотрения ДАП.

На этапе пересмотра ДАП прокурор осуществляет функцию надзора за исполнением законов⁴, решая при этом две взаимосвязанные задачи: надзирает за исполнением контрольно-надзорными органами административно-деликтного закона; проверяет соответствие принятых органами административной юрисдикции решений о привлечении лиц к ответственности требованиям административно-деликтного закона⁵.

Исходя из особенностей статуса прокурора в ПДАП видится, что при повторном разрешении ДАП им осуществляется основная общенадзорная функция относительно исполнения законов. Сущность данной функции заключается в наблюдении за работой компетентных органов, их должностных лиц,

¹ См.: Соколов А.Ю. Указ. раб. С. 77 – 78.

² См.: Андреев А.И. Обеспечение прав граждан при назначении административных наказаний: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2003. С. 53.

³ См.: Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях, его права и обязанности: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2001. С. 114.

⁴ См.: Великая Т.В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2005. С. 142.

⁵ См.: Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2005. С. 76.

рассматривающих ДАП. Цель такой функции – соблюдение и восстановление закона в ПДАП; задача – эффективное использование предоставленных прокурору полномочий. Содержание функции составляет конкретная процессуальная деятельность прокурора, совершаемая в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

На нарушения, допущенные при ПДАП, прокурор обязан своевременно отреагировать протестом¹. Это не право прокурора, а его непосредственная обязанность. Опротестование противоречащих закону постановлений по ДАП является ресурсом, обеспечивающим законность в ПДАП². Именно протест прокурора фиксирует его вступление в ДАП на этапе его пересмотра.

Полномочия прокурора на этапе пересмотра ДАП урегулированы тремя видами правовых актов:

- 1) специализированный нормативный правовой акт;
- 2) административно-деликтный кодекс;
- 3) ведомственный правовой акт.

Специализированный нормативный-правовой акт для надзорного ведомства представлен законом о прокуратуре³. Согласно положениям отмеченного закона должностные лица обозначенного госведомства опротестовывают противоречащие закону определения и постановления судов. Следует констатировать, что законодательная норма, регулирующая деятельность прокуратуры, не предоставляет исчерпывающей информации относительно полного объема полномочий прокурора в рамках ПДАП. Указанная правовая база ограничивается определением общего права прокурора на опротестование судебных решений.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 215.

² См.: Овсянников С.А. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Теория и практика современной науки. 2019. №9 (51). С. 115.

³ В качестве специализированного нормативного-правового акта в данном разделе анализируются положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2024. № 1 (ч. I). Ст. 40 (далее по тексту диссертации – Закон о прокуратуре).

В соответствии со вторым источником – Кодексом должностному лицу надзорного ведомства вверен ряд полномочий, позволяющих выделить его среди иных участников ПДАП, в частности:

- опротестование вынесенных решений по ДАП и последующих актов по итогам разрешения жалоб на них. Реализация этих полномочий не обусловлена участием прокурора в ПДАП;

- получение копии решения по ДАП, принятого по итогам рассмотрения меры реагирования на процессуальный документ по ДАП.

Ведомственный правовой акт¹ даёт конкретное определение тому, что каждый прокурор, а также его заместитель, должны обеспечить в ПДАП:

- оперативную реакцию на незаконные процессуальные акты по ДАП;
- последовательность оспаривания постановлений по ДАП;
- опротестование постановлений по ДАП, дальнейших решений по жалобам на такие акты по результатам надзорной деятельности и разрешения обращений. Указанное обязательство прокурора не обусловлено его участием в ПДАП;

- направление в суд протеста на вынесенное административно-юрисдикционным органом, его должностным лицом постановление по ДАП, которое в силу не вступило.

Исходя из такого понимания содержания полномочий на этапе пересмотра ДАП следует, что каждый прокурор и каждый из его заместителей обладают свойственными для них правами и обязанностями. Права представлены в общем виде в специализированном нормативном-правовом акте и административно-деликтном кодексе, а обязанности детализированы и закреплены ведомственным правовым актом.

¹ Под ведомственным правовым актов в настоящем параграфе понимаются положения Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. 2015. № 5. (далее по тексту диссертации – Ведомственный приказ № 78).

Несмотря на это, полномочия прокурора на этапе повторного разрешения ДАП на основе его процессуально-содержательного статуса можно разделить на две формы реализации, которые представлены:

- участником ПДАП;
- должностным лицом надзорного органа.

Двойственность статуса прокурора на анализируемом этапе предопределена Кодексом¹, признавшим должностное лицо надзорного ведомства, реализующего прокурорский надзор за соблюдением законов в рассматриваемой сфере, участником ПДАП.

Первая форма имеет место быть, когда опротестовывается постановление по ДАП, принятое по результатам рассмотрения с участием прокурора возбуждённого по его инициативе ДАП. Вторая форма применяется, если противоречащее закону постановление по ДАП установлено прокурором в ходе осуществления надзора за органами административной юрисдикции или в ходе рассмотрения обращений граждан, как то предписывает Кодекс.

Основания участия прокурора в ПДАП на этапе пересмотра могут быть административно- процессуальными и административно-материальными.

Административно-процессуальные основания обусловлены тем, что прокурор принимает участие в ПДАП как участник такого производства с начала инициирования ДАП. Такие основания определены нормами Кодекса, согласно которым прокурор наделен правом опротестования постановления по ДАП до его вступления в силу.

Административно-материальные основания появляются тогда, когда прокурором в ходе прокурорских проверок и по результатам рассмотрения жалоб фактически выявлены противоречащие закону акты, принятые в рамках ПДАП. Данные основания предусмотрены положениями нормативного правового акта о

¹ См.: Мошкина Н.А., Овсянников С.А. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность. Материалы V Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. 2018. С. 74.

порядке разрешения обращений граждан¹ и Ведомственного приказа № 78. Эти правовые акты, не взаимосвязывая участие прокурора в ПДАП, предоставляют ему особенное право опротестования незаконных постановлений по ДАП, если они установлены в результате надзорного сопровождения деятельности административно-юрисдикционных органов в ПДАП или рассмотрения обращений граждан. В отмеченных случаях до окончания прокурором проверки в органах административной юрисдикции и рассмотрения заявления гражданина допущенные нарушения закона при ПДАП остаются скрытыми.

В системе органов надзорного ведомства России выделяют три уровня (звена): высшее звено – Генеральная прокуратура РФ, среднее звено – прокуратуры субъектов РФ, нижнее звено – городские и районные прокуратуры.

Исходя из круга субъектов, правомочных на участие в повторном рассмотрении ДАП, можно выделить два вида реализуемых на этой стадии прокурором полномочий:

1) разноуровневые полномочия, осуществляемые прокурорами всех звеньев системы органов прокуратуры РФ. К ним относится процессуальная деятельность прокуроров городского, районного звеньев и вышестоящих прокуроров по опротестованию постановления по ДАП до его вступления в силу;

2) особые полномочия высшего и среднего звеньев системы органов прокуратуры РФ. Это привилегированная возможность Генпрокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, военных прокуроров военных округов и флотов, а также приравненных к ним прокуроров и Главного военного прокурора обжаловать постановление по ДАП посредством принесения протеста после вступления данного акта в силу.

Критерий объема полномочий прокурора, заложенный в эту классификацию, позволяет оценить границы прокурорского надзора в ПДАП и степень его влияния

¹ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 04 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6212 (далее по тексту диссертации – Закон о порядке разрешения обращений граждан, Закон № 59-ФЗ).

на эффективность надзора в ПДАП. При этом функционирующие в определенном Кодексом виде полномочия прокуроров нижнего звена не соответствуют их процессуальному статусу в пересмотре ДАП, в соответствии с которым последним предоставлено право опротестования постановлений по ДАП независимо от его вступления в силу. Фактически же прокурорами городского и районного звеньев может быть принесен проест на акт по ДАП только в случае, если он не вступил в силу.

Исходя из особенностей процессуального статуса должностного лица надзорного ведомства при пересмотре ДАП видится, что данное положение является совокупностью определённых Кодексом, специальным законом, ведомственным актом прав и обязанностей, направленных на проведение проверок исполнения органами административной юрисдикции, их должностными лицами административно-деликтного законодательства с целью выявления и устранения допущенных ими нарушений закона.

Е.В. Дружкова, исследуя особенности ПДАП, обратила внимание на отсутствие законодательно упорядоченного промежутка времени, которым должностному лицу следует руководствоваться при рассмотрении материала, сообщения или заявления, свидетельствующих о событии АП¹.

Отсутствие урегулированности данного организационного момента приводит к тому, что поданные в органы прокуратуры заявления о возбуждении ДАП рассматриваются в соответствии с требованиями, определенными Законом о порядке разрешения обращений граждан, в тридцатидневный срок. Тем не менее это не совсем верно, поскольку поступление такого заявления в надзорное ведомство сопряжено с началом ПДАП и его рассмотрение должно осуществляться сообразно Кодексу. То есть заявление о возбуждении ДАП

¹ Дружкова Е.В. Процессуальные сроки в правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2015. С. 25.

является самостоятельным компонентом ПДАП и обособлено от обращения в понимании Закона о порядке разрешения обращений граждан¹.

В информационно-аналитических письмах ГП РФ разъяснено, что моментом выявления АП является не дата поступления заявления гражданина, а дата окончания организованной прокурором проверки по данному обращению². Соответственно, давностный срок привлечения к ответственности подлежит исчислению с даты окончания прокурорской проверки. Однако согласно устоявшейся правоприменительной практике давностный срок привлечения к административной ответственности начинается исчисляться с даты возникновения обстоятельств для привлечения виновного лица к административной ответственности³.

На практике встречаются также случаи поступления в прокуратуру из органов внутренних дел заявления о привлечении к административной ответственности, когда до окончания срока привлечения к такому виду ответственности фактически оказывается менее месяца.

По мнению И.О. Филоненко, для того, чтобы установить все основания к возбуждению ДАП, для должностного лица достаточно двое суток⁴.

Вместе с тем думается, что данный срок несоизмеримо мал, ибо за столь ограниченный промежуток времени должностное лицо не сможет совершить все необходимые действия, что приведёт к поверхностному изучению материалов и возбуждению в отсутствие на это оснований ДАП, производство по которому будет

¹ См.: Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. С. 56 – 57.

² Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 72/1-17д-2012 «О полномочиях прокуроров (заместителей прокуроров) по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.60 и 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ и Справ. системы «Картотека прокуратуры Волгоградской области».

³ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 05 ноября 2020 г. № 87-АД20-4. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ См.: Филоненко И.О. Возбуждение дела как стадия производства по делам об административных правонарушениях. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=364 (дата обращения: 04.12.2023).

прекращено компетентным органом, его должностным лицом либо судьёй. Срок рассмотрения подобных материалов, сообщений и заявлений должен быть разумным и соотноситься со всеми свойственными для ПДАП общими сроками и давностными сроками привлечения к административной ответственности. Если суммировать предусмотренные Кодексом для несудебных органов сроки ведения ПДАП, то в общей сложности они составляют около полутора месяцев, а если суммировать сроки ведения ПДАП судебными органами, то в общей сложности они составляют около двух с половиной месяцев. Если соотнести полученные сроки с давностными сроками привлечения к административно-деликтной ответственности, которые составляют два и три месяца, то наиболее разумный срок рассмотрения материалов, сообщений и заявлений об административных правонарушениях составляет пятнадцать дней.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать предположение, что должностному лицу будет достаточно пятнадцати дней для рассмотрения поступивших материалов, сообщений, заявлений, в которых содержатся сведения о произошедшем АП. От оперативности принятия решения о возбуждении ДАП или об отказе в его возбуждении зависит возможность применения к лицу мер административной ответственности, поэтому видится актуальным установление пятнадцатидневного срока изучения данных об АП в норме Кодекса (см. приложение 2).

Возбуждение любого ДАП представляет собой характерную черту деятельности прокурора. Кроме того, работники надзорного ведомства обладают правом по возбуждению свойственных только для них категорий ДАП. По этому поводу позиции ученых разделись. Так, некоторыми исследователями высказана точка зрения, что законодателем прокурору фактически вверены права должностного лица административно-юрисдикционного органа, уполномоченного составлять протоколы¹, другие считают вполне обоснованным предоставление прокурору такого права, ибо присвоение полномочий возбуждать ПДАП иным

¹ См.: Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. 2003. № 11. С. 13.

органам иногда недопустимо¹. В этом нет ничего нелогичного: задумка законодателя очевидна и состоит в том, что только прокурору возможно вверить инициирование производства по определенным составам административных правонарушений, большинство из которых прокурором возбуждается в отношении поднадзорных структур, их должностных лиц. Более того, постановление о возбуждении ПДАП – акт прокурорского реагирования, в связи с чем при выявлении административного правонарушения прокурор должен отреагировать на это соответствующим образом.

Очевидно, что возбуждение ПДАП представляет собой неотъемлемый элемент надзорной деятельности органов прокуратуры. Отмеченное подтверждается также тем, что прокурор может инициировать производство о любом АП, ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом либо правовым актом субъекта РФ. Об этом также свидетельствует правоприменительная практика. Так, в частности, прокурором Быковского района Волгоградской области возбуждено ДАП в отношении Ч. за неправомерное получение кредита. Следует отметить, что данное ПДАП инициировано районным прокурором на том основании, что законодателем возбуждение такого ДАП какому-либо органу, его должностному лицу не вверено².

Вместе с тем, согласно положениям Закона о прокуратуре, надзорные функции прокурора не распространяются на граждан — они охватывают только органы власти и организации.

На этот счёт мнения учёных разделились. В частности, по мнению А.И. Гальченко, в компетенцию прокурора входит возбуждение ДАП в отношении должностных лиц. Он отмечает, что, реализуя надзорную деятельность, прокурор не правомочен возбуждать ДАП относительно граждан³.

¹ См.: Гриценко Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2014. С. 151.

² Материалы проверки прокуратуры Быковского района Волгоградской области по факту незаконного получения кредита в ПАО «Лето Банк» Ч.

³ См.: Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20-25.

Иной позиции следует Т.В. Занин. Он полагает, что само урегулирование возможности возбуждения ДАП должностным лицом надзорного ведомства по определенным статьям Кодекса в отношении граждан свидетельствует об осуществлении надзора за ними¹.

Согласно подходу И.С. Симоновой смысловое содержание норм Закона о прокуратуре предполагает в целом возбуждение ДАП прокурором в отношении каждого субъекта, совершившего АП².

Ввиду исключительной компетенции по возбуждению относительно граждан ДАП за оскорбление Т.А. Владыкина рассматривает прокурора в качестве своеобразного фильтра, обеспечивающего поступление мировому судье качественно сформированных материалов, содержащих в себе весь объём доказательств о виновности лица в совершении данного АП³. По убеждению М.В. Гадиятовой, возбуждение прокурором в отношении граждан ДАП за оскорбление следует рассматривать в качестве исключения из сложившегося правоприменения, согласно которому физические лица органам прокуратуры не поднадзорны⁴.

Думается, что точка зрения А.И. Гальченко наиболее всего соотносится с компетенцией и функциями органов прокуратуры, поскольку в целом особенности их надзорной деятельности проявляются в ориентированности на соблюдение органами власти, организациями, их должностными лицами, решающими социально значимые вопросы, закона в определённых сферах жизни общества. Поэтому становится очевидной необходимость корректировки исключительной

¹ См.: Занин Т.В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Законность. 2015 № 9. С. 37-40.

² См.: Симонова И.С. О некоторых особенностях обеспечения законности при привлечении граждан к административной ответственности за оскорбление // Административное право и процесс. 2015. № 8. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: Владыкина Т.А. Рассмотрение мировым судьей дел об оскорблении: эволюция законодательства и судебной практики // Мировой судья. 2014. № 7. С. 33-38. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ См.: Гадиятова М.В. Правовая природа исключительных полномочий прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 10-1. С. 209.

компетенции прокурора в ряде случаев возбуждения ДАП в отношении граждан, в частности за оскорбление, ответственность за свершение которого предусмотрена ст. 5.61 Кодекса. Указанный вывод сделан также на основе поэтапного анализа устоявшегося порядка рассмотрения заявлений о привлечении к данному виду ответственности.

Разбирательство, как правило, начинается с того, что заявление о привлечении к рассматриваемому виду ответственности принимается от граждан участковым уполномоченным полиции территориального органа Министерства внутренних дел РФ, прибывшим на место сообщения о правонарушении. Впоследствии он осуществляет опрос заявителя, предполагаемого правонарушителя, очевидцев случившегося. Затем этим же должностным лицом сформированные по заявлению материалы направляются в компетентные органы прокуратуры для решения вопроса о возбуждении ДАП. Прокурорский работник, получив обозначенное заявление и прилагаемые к нему документы, вновь совершает аналогичные действия – опрос заявителя, предполагаемого правонарушителя, очевидцев произошедшего. Таким образом, прокурор по факту организует новую проверку доводов заявления о совершенном оскорблении.

Содержащиеся в Законе о прокуратуре, а также в Ведомственном приказе № 78 положения свидетельствуют о том, что органы прокуратуры в своей деятельности являются узконаправленными и не подменяют прочие госорганы, курирующие различные сферы жизнедеятельности. Прокуратура, будучи надзорным ведомством, ориентирована на надзорное сопровождение органов власти, организаций и обеспечение реализации возложенных на них обязанностей.

Если обратиться к закону о полиции¹, то можно подчеркнуть, что сущность деятельности сотрудников Министерства внутренних дел РФ обусловлена защитой гражданских прав посредством составления в отношении субъектов противоправного поведения протоколов об АП. Видится, что такая деятельность

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 04 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6172.

данных органов предполагает также охранение оглашенного Конституцией РФ достоинства личности.

Таким образом, исходя из анализа направления работы прокуратуры и органов внутренних дел видится, что по факту оскорбления физических лиц возбуждение ДАП следует отнести к компетенции участковых уполномоченных полиции территориального органа Министерства внутренних дел РФ, за прокурором же оставить возбуждение ДАП данной категории относительно должностных лиц печатных изданий, которые должны предотвращать такие факты¹ (см. приложение 2).

О назревшей необходимости передачи в ведение должностных лиц органов внутренних дел полномочия по возбуждению ДАП за оскорбление свидетельствует также проведённый опрос практикующих работников органов прокуратуры. Так, 89,1% респондентов полностью поддержали данный вариант изменения полномочий органов прокуратуры, тогда как лишь 4% выразили свое несогласие с этим предложением (см. приложение 1).

Возвращаясь к теме замещения органами прокуратуры других государственных органов, следует отметить, что К. Амирбеков в качестве критерия разграничения подмены предлагает учитывать ситуации, когда компетентный орган власти бездействует либо его нет вовсе, а также чрезвычайные обстоятельства².

Следует отметить, что Е.Р. Ергашев предлагает прокурору в случае выявления в ходе проверки нарушения закона материалы проверки с целью решения вопроса о возбуждении ДАП адресовать в надлежащие органы в соответствии с их компетенцией³.

¹ См.: Литучая С.Е. Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП РФ // Законность. 2016 № 7. С. 30-31.

² См.: Амирбеков К. К вопросу о подмене органами прокуратуры иных государственных органов // Законность. 2015. № 9. С. 42.

³ См.: Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 2. С. 53.

В прокуратуре Архангельской области применяется данный алгоритм действий при выявлении в ходе надзорной проверки административных правонарушений, относящихся к компетенции уполномоченных органов. Вместе с тем от данного правила имеются отступления: в случае, если до завершения давностного срока привлечения к административной ответственности остался незначительный промежуток времени, прокурор для того, чтобы потенциальный делинквент не избежал привлечения к данному виду ответственности, возбуждает ПДАП самостоятельно¹. По этой причине наделение прокурора правом возбуждать любое ДАП оправдано.

Следует отметить, что конкретных требований к акту прокурорского реагирования, которым начинается ПДАП, Кодекс не предъявляет.

По этому поводу Н.Л. Никифоровой отмечено, что, возбуждая ДАП, прокурор должен отражать в своём постановлении все реквизиты, характерные для протокола об АП. В противном случае этот процессуальный документ расценивается как составленный с существенными недостатками².

Придерживаясь противоположной позиции, В. Балакшин полагает, что в постановлении о возбуждении ПДАП прокурор не должен отражать все элементы, свойственные протоколу об АП, в частности данные о свидетелях, потерпевших, пояснения субъекта, относительно которого ведётся ПДАП, разъяснения ему его прав, отметки об отказе в подписании протокола³. Е.Р. Ергашев пишет, что эти данные должны содержаться в материалах прокурорской проверки, приложенной к постановлению о возбуждении ПДАП⁴. В практической деятельности, как

¹ См. об этом также: Анкудинова Я.С. Возбуждение дела об административном правонарушении прокурором: вопросы теории и практики // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8. № 4. С. 324.

² См.: Никифоров Н.Л. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Особенности правового статуса прокурора // Актуальные проблемы юриспруденции и пути решения / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. № 4. Омск, 2017. С. 109.

³ См.: Балакшин В. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении // Законность. 1999. № 10. С. 8 - 9.

⁴ См.: Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 2. С. 55.

справедливо подмечено авторами, неуказание прокурором в постановлении подобных данных не мешает его рассмотрению по существу¹.

Действительно, на практике в постановлении о возбуждении ДАП прокуроры указывают: дату и место составления документа; сведения о должностном лице, которое рассмотрело материалы проверки; место, время и обстоятельства совершения АП, а также статью закона, устанавливающую ответственность за данное нарушение; сведения о субъекте, относительно которого возбуждено ДАП. Кроме того, в данном постановлении лицу, относительно которого ведётся ДАП, предоставляются строки для дачи пояснений об обстоятельствах дела. Далее следует разъяснение гарантированных ему Конституцией РФ и Кодексом прав. В постановлении также делается отметка о получении его экземпляра лицом, касавшимся которого ведётся ПДАП. Данные о свидетелях, потерпевших (включая их фамилию, имя, отчество и место проживания), а также данные об информировании их относительно объема соответствующих прав и обязанностей отражаются в собранных у данных лиц объяснениях, которые прилагаются к постановлению о возбуждении ДАП.

Законодательное корреспондирование предъявляемых к протоколу об АП требований к содержанию постановления прокурора о возбуждении ДАП вполне понятно и, вероятнее всего, нацелено на достижение единообразия при оценке правильности его составления органом, должностным лицом, судьёй, рассматривающими ДАП.

Тем не менее каждому субъекту, правомочному разрешать ДАП, свойственно своё представление о содержании постановления прокурора о возбуждении ДАП.

К примеру, прокурору Вилегодского района Архангельской области мировым судьёй возвращено постановление о возбуждении ДАП в отношении Н., поскольку в данном процессуальном документе не указано место его рождения².

¹ См.: Там же.

² Материалы проверки прокуратуры Вилегодского района Архангельской области исполнения должностными лицами органа местного самоуправления требований Закона № 59-ФЗ.

Анализ же судебной практики показал, что наиболее часто постановление о возбуждении ДАП возвращается прокурору, если в нём отсутствуют сведения о дате, времени и месте совершения АП¹, его событий² либо если лицо, в отношении которого осуществляется ПДАП, не извещено о времени и месте вынесения постановления по ДАП³. Кроме того, постановление о возбуждении ДАП также возвращается прокурору, если оно поступило в компетентный орган для рассмотрения, когда срок давности применения мер административно-правовой ответственности по нему истек⁴.

Следует отметить, что вернуть прокурору постановление о возбуждении ДАП можно только на этапе подготовки к рассмотрению дела⁵.

Исходя из вышеприведенных ситуаций возвращения прокурору вынесенного им постановления о возбуждении ДАП представляется, что правоприменителями данный процессуальный документ воспринимается как протокол об АП. Тем не менее постановление прокурора о возбуждении ДАП – самостоятельная мера прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона.

По большей части рассмотренные примеры свидетельствуют об отсутствии в постановлении прокурора о возбуждении ДАП существенных элементов, что исключает принятие решения по ДАП. Поэтому видится, что отражаемые прокурором в постановлении о возбуждении ДАП и должностным лицом административно-юрисдикционного органа в протоколе об АП данные не должны разниться в той части, где это необходимо для разрешения уполномоченным

¹ См.: Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2024 г. № 16-31/2024. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс»; Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2023 г. № 16-5993/2023. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс»; Определение Московского городского суда от 24 января 2018 г. № 7-432/2018. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31 января 2024 г. № 16-700/2024. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2022 г. № 16-3417/2022. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ См.: Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13 июля 2022 г. № 16-3853/2022. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

⁵ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 15 декабря 2023 г. № 41-АД23-8-К4. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

субъектом ДАП. Сведения о персональных данных свидетелей и потерпевших из постановления прокурора о возбуждении ДАП следует исключить (см. приложение 2).

Особенностью рассмотрения заявлений о привлечении к административно-деликтной ответственности как источника о совершённом АП является то, что в случае неподтверждения обозначенного в заявлении АП прокурор выносит аргументированное определение об отказе в возбуждении ДАП. То есть указанным должностным лицом решение об отказе в возбуждении ДАП оформляется данным процессуальным документом.

ГП РФ отмечается, что, несмотря на то, что Кодексом на соответствующих должностных лиц не возложено обязательство по вручению заявителям вынесенного определения, которым отказано в возбуждении ДАП, непредоставление копии этого документа ущемляет их право на своевременное обжалование указанного процессуального решения. Поэтому соответствующим должностным лицам данного надзирающего органа предлагается направлять копию постановления об отказе в возбуждении административного дела в течение трех дней со дня его принятия как заявителю, так и лицу, в отношении которого ведется административное разбирательство. В определении также следует разъяснить процедуру обжалования решения¹ в адрес вышестоящего должностного лица надзорного ведомства либо в суд. Специфика обжалования отказов должностных лиц органов прокуратуры в возбуждении ДАП связана с особенностями построения системы данных органов, заключающимися в подчинении прокуроров, занимающих нижестоящие должности, вышестоящему прокурору. Так, прокурором городского (районного) звена рассматриваются жалобы на определения об отказе в возбуждении ДАП, внесенные его заместителем. Затем решение прокурора городского (районного) звена по жалобе

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 72/1-19д-2014 «О порядке рассмотрения в органах прокуратуры заявлений о возбуждении дел об административных правонарушениях». Доступ из Справ. системы «Картотека прокуратуры Волгоградской области».

на определение его заместителя об отказе в возбуждении ДАП подлежит обжалованию в суд. Если определение об отказе в возбуждении ДАП принято непосредственно прокурором города (района), то оно должно быть оспорено заместителю прокурора области, а затем в суд. Отказ заместителя прокурора области в возбуждении ДАП может быть обжалован прокурору области, решение последнего – в суд.

Учитывая изложенное, Кодекс следует дополнить нормой, регламентирующей требования к оформлению определения прокурора, которым отказано в возбуждении ДАП, а также сроки его направления заинтересованных лиц. В частности, в процессуальном документе – определении, которым отказано в возбуждении ДАП, прокурор обязан указать дату и место составления данного определения, а также наименование своей должности и присвоенное ему звание; данные о лице, заявившем о событии АП, и его доводы; фактические обстоятельства, установленные при рассмотрении сведений о наличии события АП; причины, на основании которых отказано в возбуждении ДАП; итоговое решение по изученной информации о наличии события АП; порядок оспаривания данного процессуального документа. Определение об отказе в возбуждении ДАП заверяется подписью прокурора, принявшего такое решение (см. приложение 2).

Вопросы проведения прокурором административного расследования достаточно широко рассмотрены в специальной литературе, наибольшая часть исследователей едина во мнении о правомочности проведения прокурором административного расследования¹.

Следующий аспект, заслуживающий внимания при исследовании, касается наделения прокурора правом выражать свое мнение по вопросам, которые возникают во время рассмотрения ДАП. Законодательное предоставление прокурору данного полномочия вызывает определенные сомнения. Если это

¹ См. например: Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20-25. Гречкина О.В., Ломакин В.И. Особенности административно-правового статуса прокурора в сфере административной юрисдикции // Полицейское право. 2005. № 2. С. 53-55. Басов С.Л. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2015. С. 64-67.

касается заключения, предоставляемого прокурором на заседании комиссии по делам несовершеннолетних, то оно не является обязательным для коллегиального органа, а прокурор всегда может опротестовать итоговое решение этого органа, если сочтёт его незаконным. Применительно к даче заключения по итогам исследования материалов ДАП, возбуждённого по инициативе прокурора, последний должен поддерживать изложенную в постановлении позицию о привлечении к ответственности лица, относительно которого осуществляется ПДАП, поскольку возбуждению ДАП предшествовала тщательная проверка по выяснению всех обстоятельств дела, в связи с чем прокурору просто недопустимо подвергать ее результаты сомнениям со своей стороны.

По мере изучения этой проблемы учеными обозначены различные позиции относительно цели и ожидаемого результата участия прокурора в ПДАП для дачи заключения по вопросам, возникшим в ходе последнего. При этом некоторые полагают, что судом к участию в ПДАП может быть привлечён прокурор, для того чтобы предоставить юридическое заключение и правовую позицию относительно возбуждённого административно-юрисдикционным органом ДАП¹. Что касается надзорной деятельности органов прокуратуры, то прокурорами, в частности, практикуется вступление в процесс рассмотрения в суде ДАП, возбуждённого административно-юрисдикционным органом, если при проверке административных материалов возникли сомнения в достоверности доказательств совершения субъектом АП².

О.А. Рябус указано на отсутствие в Кодексе ответа на вопрос о процессуальном значении заключения прокурора и предъявляемых к нему

¹ См.: Олейникова А.Я., Агеенко М.Ю. Участие прокурора в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: проблемы правового регулирования // Вестник науки и образования. 2023. № 1-2 (132). С. 27-28.

² См.: Багаутдинов Ф.Н. Актуальные вопросы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Законность. 2019. № 1. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

требований. Исследователь полагает, что заключение прокурора должно отвечать требованиям, установленным для постановления по ДАП¹.

Вместе с тем заключение прокурора не является процессуальным документом, применение к нему критериев постановления по ДАП недопустимо.

К.В. Моренко и В.И. Ломакин полагают, что заключение прокурором может быть дано в устной и письменной формах. Вместе с тем первый автор заключение прокурора рассматривает как заложенное в постановление по делу формализованное мнение, которое содержит юридическую оценку релевантных фактов и обстоятельств², а второй автор заявляет, что заключение прокурора – это суждение относительно достоверности и допустимости собранных по делу доказательств, выводов административно-юрисдикционных органов и суда по материалам дела³.

При рассмотрении ДАП, производство по которому возбуждено прокурором, последнему более логично давать пояснения по существу дела, но ни коим образом не заключение, тем более по представленным доказательствам (см. приложение 2). Заключение подразумевает под собой оценку законности каких-либо действий и (или) обстоятельств дела.

Ведомственным приказом № 78 на прокуроров возлагается обязанность участвовать в рассмотрении возбуждённых ими ДАП. Однако Европейский Суд заметил, что Кодекс не требует присутствия прокурора на судебном разрешении ДАП и не предполагает никаких особенных последствий в случае его отсутствия на таком рассмотрении⁴.

¹ См.: Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2006. С. 114.

² См.: Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2017. С. 15.

³ Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2006. С. 122.

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г. Доступ из Справ. правовой системы «Гарант».

Вместе с тем неуведомление прокурора о времени и месте рассмотрения возбужденного им ДАП является основанием к отмене принятого по такому делу постановления.

В частности, судьёй районного суда по протесту прокурора отменено постановление территориальной административной комиссии в связи с тем, что коллегиальным органом прокурору не сообщено о дате рассмотрения возбуждённого им в отношении главы муниципального образования ДАП¹.

Проведённое в данном параграфе исследование правомочий прокурора в ПДАП позволяет констатировать реализацию им нескольких взаимосвязанных функций в этом виде производства². Так, общенадзорная функция состоит в том, что по результатам выявленных в ходе общенадзорных проверок нарушений прокурор вправе инициировать процесс привлечения виновных к административной ответственности. Общенадзорный характер функции заключается также и в возможности опротестования прокурором противоречащих закону актов, принятых административно-юрисдикционными органами в рамках ПДАП. Правозащитная функция присутствует тогда, когда по итогам рассмотрения жалоб о незаконном привлечении к административной ответственности и заявлений о привлечении к такой ответственности прокурор приносит протест и возбуждает ДАП для того, чтобы защитить права конкретного субъекта. В ходе рассмотрения возбуждённого прокурором ДАП его правозащитная функция приобретает обвинительный характер, основанный на поддержании доводов постановления о возбуждении ДАП и активной позиции, ориентированной на привлечение к ответственности лица, относительно которого ведётся ПДАП. Функция обеспечения законности обусловлена участием прокурора в рассмотрении комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав ДАП в

¹ Материалы проверки прокуратуры Быковского района Волгоградской области соблюдения законодательства о муниципальной собственности в деятельности администрации Кисловского сельского поселения Быковского муниципального района Волгоградской области.

² См. об этом также: Цыба Р.В. Процессуальный статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Молодой ученый. 2022. № 41 (436). С. 209-211; Бородина М.В. Участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Молодой ученый. 2023. № 26 (473). С. 221-223.

отношении не достигших совершеннолетия лиц. В этом случае прокурор фактически является наблюдателем за процессом рассмотрения ДАП в аспекте его соответствия закону.

Таким образом, проведённый в данном параграфе анализ места полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по ДАП в структуре полномочий прокурора в ПДАП позволил сформулировать следующие выводы.

1. Разноплановость выполняемых прокурором функций (общенадзорная, правозащитная, обеспечения законности) в ПДАП обуславливает потребность в детальном нормативном определении его статуса в целом: не только с учётом изменения полномочий прокурора, но и в целях более четкого определения основных направлений его деятельности.

2. Основания участия прокурора в пересмотре ДАП разграничены на административно-процессуальные и административно-материальные. Административно-процессуальные основания обусловлены тем, что прокурор принимает участие в ПДАП как участник такого производства с начала инициирования ДАП. Административно-материальные основания участия прокурора в ПДАП на стадии пересмотра постановлений по ДАП возникают тогда, когда прокурором в ходе прокурорских проверок и по результатам рассмотрения жалоб фактически выявлены противоречащие закону акты, принятые в рамках ПДАП.

3. По факту оскорбления физических лиц возбуждение ДАП следует отнести к компетенции участковых уполномоченных полиции территориального органа Министерства внутренних дел РФ, за прокурором же оставить возбуждение ДАП данной категории относительно должностных лиц печатных изданий, которые должны предотвращать такие факты. 89,1% опрошенных прокурорских работников подтвердили назревшую необходимость передачи в ведение должностных лиц органов внутренних дел возбуждение ДАП за оскорбление.

4. Отражаемые прокурором в постановлении о возбуждении ДАП и должностным лицом административно-юрисдикционного органа в протоколе об АП данные не должны разниться в той части, в которой это необходимо для

разрешения управомоченным субъектом ДАП. Сведения о персональных данных свидетелей и потерпевших из постановления прокурора о возбуждении ДАП следует исключить.

5. Кодекс следует дополнить нормой, регламентирующей требования к оформлению определения прокурора об отказе в возбуждении ДАП и срокам его направления лицам, которых оно касается.

6. При рассмотрении ДАП, производство по которому возбуждено прокурором, последнему более логично давать пояснения по существу дела, которые подразумевают под собой оценку законности каких-либо действий и (или) обстоятельств дела.

7. Исходя из круга субъектов, правомочных на участие в повторном рассмотрении ДАП, произведена классификация реализуемых прокурором полномочий в данной сфере:

1) разноуровневые полномочия, осуществляемые прокурорами всех звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации. К ним относится процессуальная деятельность прокуроров городского, районного звеньев и вышестоящих прокуроров, обусловленная возможностью отреагировать на акт по ДАП до его вступления в силу;

2) особые полномочия, реализуемые прокурорами высшего и среднего звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации и заключающиеся в исключительном праве последних на опротестование акта по ДАП после его вступления в силу.

8. Обращение к классификации полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП позволило определить степень административно-процессуальной самостоятельности в ПДАП прокуроров нижнего звена независимо от прокуроров высшего и среднего звеньев, входящих в единую систему органов прокуратуры России. При этом функционирующие в определенном Кодексом виде полномочия прокуроров нижнего звена не могут обеспечить эффективность прокурорского надзора в ПДАП, при котором необходимый объем прав прокурора соответствует его процессуальному статусу в пересмотре ДАП.

§ 1.3. Эволюция полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях на различных этапах становления российского административно-деликтного законодательства

Надзорное сопровождение, осуществляемое органами прокуратуры в рамках административно-деликтного производства, играет важную роль и оказывает положительное воздействие на обеспечение соблюдения законности в данной области. Однако развитию данных полномочий прокуратуры РФ предшествовал длительный период их эволюции.

Надзорное ведомство в различные периоды формирования российского административно-деликтного законодательства выполняло государственные функции (финансовую, военную, административную, полицейскую, судебную), которые не свойственны прокуратуре текущего времени¹.

Возникновение прокуратуры уходит своими корнями в эпоху Петра I, который своим указом от 12 января 1722 г. учредил надзорный орган.

С.В. Пономаренко писал, что созданная Петром I прокуратура являлась по сути самобытной централизованной системой государственных органов, деятельность которой была направлена на обеспечение разделения власти Сената, монарха и местных органов управления. Лицо, занимающее должность генерал-прокурора, наделялось верховной властью, которая посредством надзорной функции обеспечивала эффективную деятельность Сената и местных органов государственного управления. В этом заключалась самобытность органов прокуратуры того периода².

¹ История прокуратуры // Приволжская транспортная прокуратура [сайт]. URL: <https://ptproc.ru/ru/300/2/> (дата обращения: 25.04.2020).

² См.: Пономаренко С.В. К вопросу о месте и роли прокуратуры в России: история и современность // Вестник РУДН. 2006. № 3. С. 232- 233.

«...Прокуратура представляла собой стройную централизованную систему органов¹», деятельность которых была направлена как на фиксирование нарушений закона, так и на их предупреждение².

После отмены в 1727 – 1729 гг. института фискалов надзорные функции перекладываются на прокурора. Тем не менее на законодательном уровне должность губернского прокурора была утверждена лишь в 1782 г. Законом «Учреждения для управления губерний». С 1801 г. данные должностные лица находились в подчинении Министерства юстиции и до 1866 г. профункционировали в таком виде³.

О.А. Кожевниковым подмечена ошибочность мнения об осуществлении прокурорами после 1864 г. только функции поддержания обвинения в судах. В исследованиях судебных уставов 1864 г. установлено, что прокурор осуществлял участие в процессе рассмотрения судебными органами уголовных дел, при этом данная функция не была исключительной составляющей его деятельности. Кроме выполнения этой задачи, прокурор контролировал проведение дознания полицией и предварительного следствия судебными следователями, а также следил за местами лишения, ограничения свободы. Помимо этого, прокурор рассматриваемого периода обеспечивал общий надзор, участие в рассмотрении судами гражданских дел⁴.

В ноябре 1917 г. институт прокурорского надзора упразднён, осуществляемые им надзорные функции делегированы исполнительным органам советов рабочих, крестьянских, солдатских депутатов⁵.

¹ Там же. С. 233.

² См.: Там же. С. 233.

³ См.: Субанова Н.В., Деревскова В.М. Прокурорский надзор вне уголовно-правовой сферы в Российской империи второй половины XIX - начала XX в. (К вопросу о существовании «Общего надзора» после Судебной реформы 1864 г.) // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 4 (96). С. 79.

⁴ См.: Кожевников О.А. Надзорное производство прокурора (история и современность) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2010. № 18. С. 48.

⁵ См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2006. С. 21.

В начале 1921 г. новая экономическая политика декларировала новые принципы организации управления. Для укрепления законности управления была создана прокуратура, которой предоставлялись обширные полномочия в сфере надзора за правомерностью совершения управленческих действий и административного судопроизводства (судебного контроля) по спорам, возникающим в сфере пользования землёй¹.

Дата воссоздания российской прокуратуры связана с 28 мая 1922 г. – датой утверждения Положения о прокурорском надзоре III сессией Российского Центрального Исполнительного Комитета.

Данным правовым актом на прокуратуру возлагался обширный спектр полномочий в части надзора за соблюдением закона всеми органами власти, учреждениями, организациями и опротестования противоречащих закону постановлений².

В виде единой централизованной системы органы прокуратуры образованы в 1936 г.

Историческая ретроспектива свидетельствует о многогранности деятельности прокуратуры.

Специфика эволюции законодательства о прокурорском надзоре состоит в том, что на протяжении длительного периода «...структура прокуратуры, функции и полномочия прокуроров в основном регулировались законодательством о судостроительстве³».

Определённые действующим Кодексом полномочия прокурора на этапе повторного рассмотрения ДАП прошли длительный период трансформации на различных этапах становления российского административно-деликтного законодательства. Изучение данного вопроса в обозначенном разрезе позволит

¹ См.: Административное право России: учебник/под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова.- 2-е изд., пересмотр.-М., 2010. С. 109.

² См.: Пункт 2 Постановления ВЦИК от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // Бюллетень № 3 Третьей сессии ВЦИК девятого созыва. 1922. 17 мая.

³ Прокурорский надзор (Под ред. Ю.Е. Винокурова). URL: <http://uristinfo.net/prokurorskij-nadzor/207-prokurorskij-nadzor-pod-red-jue-vinokurova/5119-pravovoe-regulirovanie-prokurorskogo-nadzora-v-rossijskoj-federatsii.html?start=1> (дата обращения: 04.05.2020).

определить объём и содержание полномочий прокурора, которыми он наделялся на этапе пересмотра ДАП, их ключевые различия и правовое регламентирование в исторической ретроспективе. Именно поэтому немаловажную роль для совершенствования законодательства и правоприменительной практики, регулирующих функции прокурора в ПДАП, имеет временной вектор полномочий прокурора в этой сфере.

Положения, позволяющие кодифицировать административно-деликтное законодательство, выработаны А.Б. Агаповым¹, В.М. Манохиным², Д.Н. Бахрахом³, И.В. Куртяком⁴, Л.Л. Поповым⁵, Н.М. Кониным⁶, Ю.М. Козловым⁷, Ю.Н. Стариловым⁸, Ю.С. Адушкиным⁹.

В частности, исследование вопросов периодизации российского административно-деликтного законодательства И.В. Куртяком позволило выделить им три периода эволюции административно-деликтного законодательства: первый – с 1949 г. по 1980 г., второй – с 1980 г. по 1990 г., третий – с 1990 г. по текущее время¹⁰.

Исследование законодательства об административной ответственности осуществляется в широком и усечённом понимании. Последнее представляет собой структурирование и систематизацию законодателем законов и подзаконных актов

¹ См.: Агапов А.Б. Центральные органы управления СССР в сфере культурного строительства: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 1989. – 204 с.

² См.: Манохин В.М. Советское административное право. – Саратов, 1968. С. 198.

³ См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969. С. 92-118.

⁴ См.: Куртяк И.В. Правовой статус должностного лица в системе органов внутренних дел: дис.... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 1998. С. 92-118.

⁵ См.: Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 1965. – 331 с.

⁶ См.: Конин Н.М. Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством: дис.... доктора юрид. наук. – Ленинград, 1979. – 439 с.

⁷ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М., 1967. С. 89-90.

⁸ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исслед.: дис.... доктора юрид. наук. – Воронеж, 1996. – 238 с.

⁹ См.: Адушкин Ю.С. Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства: административно-процессуальный аспект: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 1979. – 199 с.

¹⁰ См.: Куртяк И.В. Административно-деликтное законодательство: понятие, содержание, этапы развития // История государства и права. 2003. № 6. С. 19 – 21.

в зависимости от отрасли либо института¹. В рамках этого подхода И.В. Куртяком выделены вышеназванные этапы развития административно-деликтного законодательства.

Усечённый подход наиболее применим к восприятию полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП, поэтому представляется целесообразным рассматривать данные полномочия, опираясь на парадигму этого подхода.

Возникновение полномочий прокурора в административно-деликтном законодательстве обусловлено советским периодом, в котором они формируются в общем в ПДАП и на этапе пересмотра ДАП.

Первоначально полномочия прокурора в ПДАП на законодательном уровне закреплены в 1926 г., когда Постановлением ВЦИК утверждено Положение о Судостроительстве РСФСР² (далее – Положение о судостроительстве). Этим правовым актом на прокуратуру возлагался надзор за всеми органами власти, учреждениями, организациями. В первоначальном виде такие полномочия были представлены в виде опротестования не соответствующих закону постановлений и возбуждения ПДАП.

Впоследствии в целях регламентации полномочий прокурора в ПДАП издан целый ряд правовых актов: в 1955 г. – Положение о прокурорском надзоре в СССР³, в 1979 г. – Закон о прокуратуре СССР⁴, в 1980 г. – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях⁵, в 1984 г. – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях⁶, в 2002 г. – Кодекс.

¹ См.: Симакина И.А. Исторические аспекты развития административно-деликтного законодательства России // Власть и управление на Востоке России. 2008. № 2 (43). С. 215.

² Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «Об утверждении Положения о Судостроительстве РСФСР» // СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

³ Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

⁴ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

⁵ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-Х // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

⁶ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утвержденный ВС РСФСР 20 июня 1984 г. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

В зависимости от нормативно-правового регулирования и объема полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП возможно выделить три этапа их становления и развития:

1) первоначальный период становления и формирования компетенции прокурора, обусловленной его участием в повторном рассмотрении ДАП (с 1926 г. по 1980 г.). Данный период времени характеризуется тем, что полномочия прокурора на этапе пересмотра ДАП были урегулированы неполно, в общих чертах, порядок их реализации отсутствовал. Опротестование постановлений административно-юрисдикционных органов по ДАП осуществлялось прокурором в несудебном порядке, судебный порядок обжалования таких актов не предусматривался;

2) период развития (с 1980 г. по 2002 г.), характеризуется собственно урегулированием кодифицированным нормативным правовым актом с регламентацией несудебного и судебного порядков реализации прокурором полномочий на этапе повторного рассмотрения ДАП. То есть на данном этапе вместо различных нормативных правовых актов принят один кодифицированный нормативный правовой акт, содержащий новые положения, которыми урегулирована компетенция прокурора на этапе пересмотра ДАП. Кодифицированный нормативный правовой акт предоставил прокурору возможность принесения протеста на постановление по ДАП как административно-юрисдикционных органов, так и суда.

3) актуальный период (с 2002 г. по настоящее время), обусловлен реформированием полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП посредством определения порядка реализации данных полномочий и субъектного состава в зависимости от вступления в силу принятых по итогам ПДАП решений и функционированием указанных полномочий в таком виде. Таким образом, изменился порядок оспаривания прокурором постановления по ДАП после его вступления в силу. Принесение протестов на такие акты допустимо в исключительных случаях при отсутствии риска повышения административной ответственности субъекта, и право принесения указанных протестов предоставлено

только прокурорам среднего и высшего звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации.

1. Для первого этапа характерно становление и формирование полномочий прокурора при повторном рассмотрении ДАП, наличие разрозненных правовых актов, определяющих такие полномочия данного должностного лица.

Согласно подп. «а» п. 59 Положения о судостроительстве полномочия по оспариванию противоречащих закону постановлений осуществлялись прокурором от имени государства в ходе надзора за законностью действий органов власти, учреждений, организаций различных форм собственности.

Положение о судостроительстве не предусматривало форму акта прокурорского реагирования, предназначенного для оспаривания противоречащих закону постановлений органов власти, и предъявляемые к нему требования, в связи с чем указанные в данном Положении полномочия были недостаточно определенными.

Поэтому значимым моментом в формировании законодательной регламентации компетенции прокурора в ПДАП видится принятие Положения о прокурорском надзоре в СССР (далее также – Положение), детально урегулировавшего деятельность данного должностного лица по оспариванию постановлений по ДАП.

Данный правовой акт принят в развитие положений Конституции СССР 1936 г.¹, нормами которой на прокурора возлагался высший надзор за неукоснительным соблюдением закона гражданами, всеми органами государственного аппарата, подчиненными им организациями, а также их должностными лицами.

В Положении была воплощена идея о том, что одна из основных задач прокурора заключается в оспаривании любого незаконного решения², согласно

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 04.05.2020 г.).

² См.: Прокурорский надзор (Под ред. Ю.Е. Винокурова). URL: <http://uristinfo.net/prokurorskij-nadzor/207-prokurorskij-nadzor-pod-red-jue-vinokurova/5119->

которой он мог принести протест на постановление в издавший его орган или в вышестоящий по отношению к нему орган. Таким образом, законодательство анализируемого периода предоставляло прокурору возможность опротестования постановлений административно-юрисдикционных органов по ДАП в несудебном порядке, судебный порядок обжалования таких актов, а также принимаемых судами актов по ДАП не предусматривался.

Положением были определены такие значимые аспекты в ПДАП, как срок рассмотрения протеста, который составлял десять дней, а также уведомление прокурора о результатах рассмотрения протеста. В случае опротестования постановления по ДАП его исполнение приостанавливалось.

В 1981 г. взамен Положения принят Закон о прокуратуре СССР¹, ставший фундаментальной законодательной базой надзорного ведомства.

Таким образом, в отсутствие единой кодификации законодательства об административной ответственности право инициировать повторное рассмотрение постановлений по ДАП административно-юрисдикционных органов впервые предоставлено прокурору нормативными правовыми актами, регламентирующими разную по своему содержанию деятельность судов и прокуратуры. Этими нормативными документами полномочия прокурора по опротестованию противоречащих закону постановлений по ДАП определены в самом общем виде, без конкретизации механизма их реализации.

Для полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП в анализируемом периоде характерно:

- отсутствие единой кодифицированной регламентации компетенции прокурора на этапе повторного рассмотрения ДАП, обуславливающее недостаточную определенность указанных полномочий;

pravovoe-regulirovanie-prokurorskogo-nadzora-v-rossijskoj-federatsii.html?start=1 (дата обращения: 04.05.2020).

¹ См.: Указ Президиума ВС СССР от 10 июня 1981 г. № 5028-X «О признании утратившими силу законодательных актов СССР в связи с принятием Закона СССР «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1981. № 24. Ст. 791.

- обобщенное определение полномочий прокурора по пересмотру постановлений по ДАП разрозненными правовыми актами, регламентирующими разную по своему содержанию деятельность судов и прокуратуры;
- отсутствие механизма реализации полномочий прокурора по пересмотру вынесенных судебными органами постановлений по ДАП.

2. Второй этап эволюции полномочий прокурора в ПДАП обусловлен принятием в 1980 г. на общегосударственном уровне Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹ (далее – Основы законодательства), разрешивших общие вопросы деятельности прокурора в ПДАП и обжалования вынесенных по результатам рассмотрения таких дел постановлений².

Основы законодательства позиционировали прокурора в качестве субъекта, который опротестовывает постановления по ДАП³. Статья 39 Основ законодательства закрепила возможность прокурора опротестовывать постановления по ДАП и решения по жалобам на такие акты. В случае принесения прокурором протеста исполнение постановления приостанавливалось до его рассмотрения.

При этом согласно ст. 40 Основ законодательства сама процедура рассмотрения протеста на постановление по ДАП определялась законодательством конкретного государства.

В литературе отмечается, что на общегосударственном уровне Основы законодательства впервые произвели кодификацию норм об административной

¹ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-X // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

² См.: Административная ответственность в СССР / В. М. Манохин, В. И. Новоселов, Д.Н. Бахрах и др. / Под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов. С. 39 – 41.

³ См.: Мартынов А.В., Алиев Я.Л., Королев Г.Н., Ширеева Е.В. Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: история, современность и перспективы правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 133.

ответственности¹, явились фундаментальной основой для принятия союзными республиками соответствующих кодексов в этой сфере².

Так, в Советской России действовал принятый 20 июня 1984 г. и введенный в действие с 01 января 1985 г.³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях⁴ (далее – Кодекс РСФСР). Этот кодифицированный нормативный акт, в отличие от действующего Кодекса, не относил прокурора к участникам ПДАП, а наделял его исключительно функцией надзорного органа⁵. В своём исследовании А.Б. Иванюженко отмечал, что прокурор – «весомая процессуальная фигура» и до включения в перечень участников ПДАП деятельность его не гарантирована⁶. Высказанные автором соображения в преддверии принятия Кодекса нашли в последнем свое процессуальное закрепление.

Основным направлением работы прокуратуры во время действия Кодекса РСФСР было осуществление надзора за соблюдением законности в правовых актах органов власти и должностных лиц, которые регулировали социальные и экономические отношения⁷.

Указанные полномочия должностного лица надзорного ведомства в ПДАП были представлены возможностью обжалования постановлений и решений по жалобам, связанным с административным правонарушением. Следует отметить, что прокурор мог подать протест на решение, принятое по итогам рассмотрения жалобы на постановление по ДАП, в тот орган или тому должностному лицу,

¹ См.: Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. С. 18 – 19.

² См.: Лакаев О.А. Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. С. 28.

³ См.: Административная ответственность в СССР / В. М. Манохин, В. И. Новоселов, Д.Н. Бахрах и др. / Под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов. С. 41 – 44.

⁴ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утвержденный ВС РСФСР 20 июня 1984 г. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Вестник ВГУ. 2016. № 4. С. 254.

⁶ Иванюженко А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 1999. С. 149.

⁷ См.: Там же. С. 54.

которые находились выше по иерархии относительно органа или должностного лица, принявшего решение по данной жалобе. Такое право предоставлялось только прокурору. Прокурору также предоставлялось право опротестования любого процессуального документа, принятого в процессе разрешения ДАП¹.

В случае опротестования постановления по ДАП его исполнение приостанавливалось. Для административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц предусматривался десятидневный срок рассмотрения такого акта прокурорского реагирования со дня его поступления.

Согласно Кодексу РСФСР прокурор мог опротестовать постановление по ДАП в любое время, независимо от его вступления в силу. В случае вступления постановления по ДАП в силу процедура его обжалования прокурором не изменялась.

Назначенное судом административное наказание подлежало опротестованию только прокурором. В связи с этим в литературе отмечается, что в рассматриваемый период прокурор являлся активным участником пересмотра ДАП².

Если прокурором приносился протест на постановление по ДАП суда общей юрисдикции либо военного суда, такой протест рассматривался непосредственно тем же судом, которым вынесен обжалуемый акт по конкретной категории дел. При этом прокурор мог принести протест непосредственно председателю соответствующего суда или в вышестоящий суд.

В аналогичном порядке протест прокурора рассматривался в органах внутренних дел. Так, начальник такого органа мог по протесту прокурора изменить либо отменить своё постановление по ДАП. Результаты рассмотрения протеста доводились до прокурора³.

¹ См.: Мартынов А.В., Алиев Я.Л., Королев Г.Н., Ширеева Е.В. Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: история, современность и перспективы правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 134.

² См.: Там же. С. 135.

³ См.: Дугенец А.С. Проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях // Право и образование. 2002. № 3. С. 115.

Наряду с Кодексом РСФСР деятельность прокурора в ПДАП была урегулирована Законодательным актом СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-X «О прокуратуре СССР¹» (далее – Закон о прокуратуре СССР), который разработан на основе Конституции СССР 1977 г.² Этот Основной закон объявил, что организация деятельности надзорного ведомства осуществляется в строгом соответствии с Законом о прокуратуре СССР.

Законом о прокуратуре СССР было определено, что прокурор осуществляет общий надзор в целях охраны законности и правопорядка³. Нововведенное понятие «общий надзор» подразумевало контроль за тем, как органы государственного управления, учреждения, организации, их должностные лица, граждане исполняют закон. Поэтому полномочия надзорного ведомства по опротестованию постановлений по ДАП реализовывались через призму общего надзора.

Тем не менее Закон о прокуратуре СССР урегулировал компетенцию прокурора в ПДАП, осуществляемом только судом, для чего конкретизировал перечень должностных лиц надзорного ведомства, которые были правомочны оспаривать решения судов по таким делам. Такую группу должностных лиц составили прокуроры городского и районного звеньев, вышестоящие по отношению к ним прокуроры, их заместители. С принесением протеста указанные прокуроры наделялись правом приостановления исполнения соответствующего постановления суда.

Прокурор мог воспользоваться правом отзыва принесённого протеста до его рассмотрения судом. Данная возможность также была представлена прокурору, занимающему вышестоящую должность по отношению к прокурору, которым принесён протест на постановление по ДАП.

¹ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-X «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик, принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 06.05.2020).

³ Новиков С.Г. Закон о прокуратуре в СССР // Правоведение. 1981. № 1. С. 3 – 11. URL: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187881> (дата обращения: 06.05.2020).

Основные постулаты Закона о прокуратуре СССР переместились в пришедший на смену в 1992 г. и по сей день действующий Закон о прокуратуре.

Кодификация административно-деликтного законодательства сменила неясность полномочий прокурора по опротестованию постановлений по ДАП их регламентацией. Значимым моментом анализируемого периода является определение последовательности и порядка реализации прокурором полномочий по оспариванию противоречащих закону постановлений по ДАП, рассмотрения акта прокурорского реагирования компетентными органами, их должностными лицами и судьями.

Отличительной особенностью второго периода формирования полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП было осуществление анализируемых полномочий через призму общего надзора, нацеленного на соблюдение закона органами, их должностными лицами, а также судьями при ПДАП.

3. В рамках реализации своих функций представитель надзорного органа опирался на положения Кодекса РСФСР до 1 июля 2002 года. С указанной даты вступил в силу новый кодифицированный нормативный акт – Кодекс, включающий существенные нововведения¹, согласно которым прокурор был включен в число участников ПДАП с определением соответствующих компетенций². Принятием обозначенного кодифицированного акта обусловлено начало третьего периода эволюции полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП.

Отнесение Кодексом прокурора к участникам ПДАП позволяет выделить две формы реализации им полномочий по опротестованию актов по ДАП:

- 1) как субъект ПДАП;
- 2) как должностное лицо надзорного ведомства.

¹ См.: Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис.... доктора юрид. наук. - Москва, 2005. С. 4.

² См.: Адушкин Ю.С. Новый КоАП Российской Федерации – все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 37–43.

Первая форма присутствует, когда оспаривается постановление по ДАП, принятое по результатам рассмотрения с участием прокурора возбуждённого по его инициативе дела об административном правонарушении. Вторая форма – если противоречащее закону постановление по ДАП прокурор выявляет в процессе надзора за деятельностью административно-юрисдикционных органов либо при рассмотрении жалоб граждан, как это предусмотрено Кодексом.

В Кодексе были введены термины «постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу» и «постановление по делу об административном правонарушении, вступившее в законную силу». Соответственно, прокурор получил право обжаловать такое постановление как до, так и после его вступления в силу. Постановление по ДАП, которое не вступило в силу, может быть опротестовано прокурорами всех звеньев любого уровня системы органов прокуратуры Российской Федерации до истечения десяти суток с даты получения его копии. Кодекс установил десятидневный срок рассмотрения такого протеста прокурора со дня его получения со всеми материалами дела и трехдневный срок направления прокурору копии решения по нему, для суда с 2010 г. – двухмесячный срок¹.

После вступления постановления по ДАП в силу порядок его оспаривания прокурором изменяется, а состав правомочных на это должностных лиц становится иным.

Первоначальная редакция Кодекса закрепляла полномочия прокурора по принесению протеста на постановление по ДАП после его вступления в силу в общих чертах, предоставив такое право исключительно прокурорам среднего и высшего звеньев системы органов прокуратуры РФ (прокурор субъекта РФ, Генеральный прокурор РФ, их заместители). Кодексом для иных прокуроров после вступления постановления по ДАП в силу предусмотрена вероятность

¹ См.: Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.

возобновления по ходатайству пропущенного десятисуточного срока для принесения протеста.

Впоследствии, в 2008 г., Кодекс дополнен новыми нормами, регламентирующими требования к протесту как к процессуальному документу, порядку его подачи и рассмотрения в суде надзорной инстанции¹. Закреплением требований к протесту и перечню прилагаемых к нему документов определены безусловные процессуальные основания для возвращения последнего. Перечень лиц, наделенных правомочием опротестовывать постановление по ДАП после его вступления в силу, был расширен за счет включения военных прокуроров округов и флотов, Главного военного прокурора и их заместителей в случае с гражданами, которые проходят военную службу. Кроме того, опротестовать уже вступившее в силу постановление по ДАП стало возможным, если это не приведет к усилению ответственности лица, относительно которого вынесены обжалуемые акты по ДАП.

Следующая веха череды изменений порядка опротестования прокурором постановлений по ДАП обусловлена созданием с октября 2019 г. кассационных судов общей юрисдикции², действующих по текущее время. По новым требованиям протесты на акты по ДАП после их вступления в силу приносятся прокурором в обозначенные суды, а также в кассационный военный суд и ВС РФ³.

Оценивая административно-деликтное законодательство рассматриваемого периода, следует отметить, что компетенции прокурора на этапе пересмотра ДАП свойственна чёткая регламентация, обусловленная последовательностью совершения процессуальных действий. Отмеченное позволяет выделить характерные черты полномочий прокурора, определённые:

¹ Федеральный закон от 03 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5738.

² См.: Постановление Пленума ВС РФ от 12 сентября 2019 г. № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // Российская газета. 2019. № 206.

³ См.: Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 417-ФЗ «О внесении изменений в статью 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 47. Ст. 7138.

1) формой реализации полномочий прокурора по опротестованию постановлений по ДАП:

а) в качестве участника ПДАП;

б) в качестве должностного лица надзорного органа;

2) временными рамками предъявления протеста;

3) порядком реализации полномочий прокурора и кругом должностных лиц, установленных в зависимости от вступления постановления по ДАП в силу;

4) императивными требованиями к форме протеста и запретом на повышение ответственности субъекта, относительно которого приняты постановления, решения.

Таким образом, проведенное в данном параграфе исследование позволило прийти к выводам, что:

1. Эволюция полномочий прокурора на этапе пересмотра постановлений по ДАП происходила в рамках трёх периодов:

1) первоначальный период становления и формирования компетенции прокурора, обусловленной его участием в повторном рассмотрении ДАП (с 1926 г. по 1980 г.);

2) период развития (с 1980 г. по 2002 г.), характеризуется собственно урегулированием кодифицированным актом реализации прокурором полномочий на этапе повторного рассмотрения ДАП с регламентацией несудебного и судебного порядков;

3) актуальный период (с 2002 г. по настоящее время), обусловлен реформированием полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП посредством определения порядка реализации данных полномочий и субъектного состава в зависимости от вступления в силу принятых по итогам такого производства решений и функционированием указанных полномочий в таком виде.

2. В связи с изменением нормативно-правовой регламентации полномочия прокурора на этапе пересмотра ДАП со времени их возникновения претерпели существенные изменения: с фрагментарного нормативного регулирования до объединения в кодифицированном порядке. В современный период правовая

упорядоченность полномочий прокурора при пересмотре ДАП гарантирована Кодексом, в который за период его действия не раз были внесены изменения, направленные на реформирование данных полномочий и их функционирование в таком виде.

Глава 2. Процессуальная деятельность прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении

§ 2.1. Процессуальная деятельность прокурора при пересмотре не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении

Прокурорский протест на акт по ДАП – действенная мера прокурорского реагирования, которую следует рассматривать как средство обеспечения законности в ПДАП¹.

Поводы для принесения протеста на постановление по ДАП устанавливаются прокурором при проведении сплошных и тематических проверок деятельности административно-юрисдикционных органов в рамках поступивших из прокуратур вышестоящего звена заданий, а также во исполнение плана работы прокуратуры соответствующего звена либо в ходе рассмотрения обращений или анализа административной практики по определенной категории ДАП².

К примеру, в качестве тематических и плановых проверок могут быть заведены проверки в таможенной сфере, в сфере миграционного законодательства, проверки исполнения участковыми уполномоченными ОМВД России административно-деликтного законодательства и т. п.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что к наиболее распространенным нарушениям, допускаемым административно-юрисдикционными органами и их сотрудниками, относятся:

¹ См.: Мещерякова Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С 20.

² См.: Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: Учебное пособие / М.В. Костенников, Д.В. Астахов, Е.В. Горин и др. / Под. общ. ред. д-ра юрид. наук Ю.Н. Демидова. Домодедово, 2006. С. 76.

1) неправомерное привлечение к административной ответственности (в случаях отсутствия факта или состава правонарушения)¹, а также освобождение от неё;

2) привлечение к ответственности субъектов, в действиях которых содержатся признаки уголовно наказуемых деяний;

3) привлечение к ответственности по миновании давностных сроков;

4) отсутствие в протоколах и постановлениях об АП данных, указание которых обязательно в соответствии с Кодексом;

5) недоведение до участников ПДАП их прав и обязанностей;

6) неверная юридическая оценка и квалификация совершенных действий;

7) назначение административных наказаний в виде штрафов за пределами санкции статьи;

8) непринятие во внимание обстоятельств, при наличии которых ПДАП не может осуществляться;

9) рассмотрение ДАП с нарушением подведомственности².

Институт повторного рассмотрения ДАП подробно рассмотрен ранее, поэтому в данном разделе исследованы аспекты участия прокурора в пересмотре постановлений по ДАП до их вступления в силу, исключая дублирование ранее рассмотренных моментов.

Анализируя деятельность прокурора при пересмотре ДАП, можно сказать, что она организационно урегулирована Кодексом. В то же время представляет интерес находящийся на проектной стадии Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – проект процессуального кодекса), раскрывающий более полно полномочия прокурора на

¹ Письмо ФТС РФ от 31 октября 2007 г. № 01-06/40711 «О направлении обзора правоприменительной практики». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

этапе пересмотра ДАП и выводящий нормативное регулирование ПДАП в целом на новый уровень¹.

Разработка данного проекта обусловлена тем, что федеральный законодатель констатировал необходимость оптимизации порядка рассмотрения ДАП путём выделения из Кодекса регулирующих данное производство норм и объединения их в соответствующем процессуальном кодексе². В связи с этим был подготовлен проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³.

Согласно проекту процессуального кодекса, деятельность прокурора в ПДАП, подобно действующему Кодексу, выстроена через призму надзора за соблюдением законов в таком производстве, для чего прокурору также предоставлено право опротестовывать противоречащие закону постановления по ДАП.

Следует отметить, что в вышеуказанных проектах кодифицированных нормативных правовых актов нормы, регламентирующие деятельность прокурора в ПДАП, включены в раздел, которым упорядочена работа органов, их должностных лиц по возбуждению, рассмотрению и пересмотру ДАП. Таким образом, прокурор обоснованно исключен из состава участников ПДАП, возможность двусмысленного понимания его процессуального статуса устранена, а прокурорский надзор определён его основной деятельностью.

Прокурору, его заместителям предоставлена возможность опротестовывать противоречащие закону определения и постановления административно-юрисдикционных органов и судов до их вступления в силу, то есть до истечения десяти суток с даты вручения или получения копий таких актов. Тем не менее

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44 – 51.

² См.: Пояснительную записку к проекту Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из Справ. Правовой системы «Консультант плюс».

³ См.: Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из Справ. Правовой системы «Консультант плюс».

организационно-распорядительные документы надзорного ведомства¹ обязывают обеспечивать последовательное и своевременное опротестование определений и постановлений по ДАП правомочным на это прокурорам. Для реализации данного права должностное лицо надзорного ведомства не обязано участвовать в разрешении ДАП.

Необходимо отметить, что уполномоченный прокурор вправе обжаловать как первичное постановление по ДАП, так и последующие решения, принятые в результате повторного разбирательства данного ДАП.

С.А. Шатов справедливо указал, что интерпретация положений Кодекса подразумевает возможность подачи прокурором протеста исключительно на постановление по ДАП, а также на последующие решения, вынесенные по жалобам на такой акт. Ввиду этого автор предлагает дополнить Кодекс положением, которым будет предусмотрено право прокурора на опротестование последующих решений, принятых по итогам рассмотрения протеста на постановление по ДАП².

На основании изложенного видится, что в проекте процессуального кодекса следует конкретизировать, какие именно процессуальные документы, принятые в ходе разрешения ДАП, прокурор может опротестовать. К их числу предлагается отнести определения, постановления, решения по ДАП, вынесенные по итогам рассмотрения жалоб и протестов на такие акты, что исключит правовую неопределённость полномочий прокурора в данной части и ясно очертит его процессуальные возможности.

Нормы, непосредственно регламентирующей порядок опротестования постановлений и решений по ДАП до их вступления в силу, в Кодексе не имеется. Такие действия прокурором реализуются по правилам, установленным для жалоб на такие акты по ДАП.

¹ См.: п.п. 4, 4.1 Ведомственного приказа № 78.

² См.: Шатов С.А. О некоторых проблемах пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2008. № 7. С. 36.

Выбор инстанции для подачи протеста зависит от органа, акт которого опротестовывается¹. В частности, в районный суд опротестовывается постановление по ДАП коллегиального органа. В этот суд также может быть принесен протест на акт должностного лица по ДАП. Помимо этого, опротестовать постановление по ДАП должностного лица возможно в вышестоящий орган либо его уполномоченному лицу. В случае принятия решения по ДАП региональными органами исполнительной власти или их руководящими лицами, такие акты могут быть оспорены в районном суде. Если постановление по ДАП было вынесено судебным органом, то протест подается в вышестоящий судебный орган, обладающий юрисдикцией по отношению к суду, вынесшему данное решение. Этот акт прокурорского реагирования направляется в административный юрисдикционный орган или в суд, которые вынесли решение по ДАП. В течение трех дней они передают его в вышестоящий суд, орган или должностному лицу. Вместе с тем прокурор вправе подать протест на постановление по ДАП до его вступления в силу непосредственно в вышестоящую судебную инстанцию или в вышестоящий орган, его должностному лицу.

В соответствии с ведомственными документами прокурор обязан обжаловать не вступившее в силу постановление административно-юрисдикционного органа и его должностных лиц по ДАП напрямую в суд, минуя вышестоящие ведомства и их должностных лиц, во избежание затягивания сроков пересмотра ДАП². Вероятно, это вполне обосновано, поскольку исключается ступень пересмотра ДАП вышестоящими органами, их должностными лицами по протестам на постановление по ДАП.

Относительно исчисления срока для принесения прокурором протеста в юридической литературе указано на необходимость его исчисления с момента

¹ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 222.

² См.: п. 4.2 Ведомственного приказа № 78.

получения копии акта по ДАП субъектом, относительно которого оно вынесено, но не прокурором¹.

Пропущенный прокурором для принесения протеста срок может быть возобновлён по его ходатайству соответствующим судьёй, органом, должностным лицом, в компетенцию которых входит рассмотрение такого акта реагирования.

В.А. Лыков полагает, что восстановление для прокурора срока принесения протеста возможно только в случае, если он участвовал в ПДАП, иначе данный срок восстановлению не подлежит, поскольку возможно нарушить императивность принятых по ДАП постановлений и решений. Кроме того, для вступивших в законную силу постановлений предусмотрен иной порядок опротестования – в порядке надзора².

Следование указанной позиции чревато увеличением нагрузки на суды надзорной инстанции, а также уменьшением значимости надзорного сопровождения ПДАП на уровне районных и городских прокуратур. Это обусловлено тем, что прокурор районного и городского звеньев не может самостоятельно принести протест на постановление по ДАП после его вступления в силу и следующие за ним решения вышестоящих инстанций по жалобам на такие акты. Если прокурором города либо района выявлено противоречащее закону постановление по ДАП после его вступления в силу, то данным должностным лицом составляется проект протеста на такое постановление, который направляется в соответствующее подразделение аппарата прокуратуры области. В прокуратуре области оценивается законность вступившего в силу постановления по ДАП и обоснованность принесения на него протеста. И только после соблюдения данной процедуры протест за подписью заместителя прокурора области направляется для пересмотра в порядке надзора в соответствующую инстанцию. Это возводит препятствие в реализации прокурорами районного и

¹ См.: Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Народное образование [сайт]. URL: <http://narodirossii.ru/?p=6758> (дата обращения: 09.01.2022).

² См.: Лыков В.А. Восстановление срока прокурору при принесении им протеста // Законность. 2011. № 3. С. 11.

городского звена полномочий по опротестованию постановлений по ДАП после их вступления в силу.

Восстановление для прокурора срока опротестования среди административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц затруднений не вызывает, позиция судей по этому поводу неоднозначна.

В основном суд не отказывает прокурору в удовлетворении ходатайства о восстановлении срока для опротестования постановления по ДАП, если он не уведомлён о дате разрешения ДАП¹ либо несвоевременно получил копии оспариваемого постановления².

Тем не менее в отдельных случаях суды не усматривают оснований к возобновлению для прокурора такого срока. К примеру, судьёй районного суда отказано прокурору района в удовлетворении его ходатайства о восстановлении истекшего срока опротестования постановления коллегиального органа по ДАП. По мнению судьи, несвоевременное получение прокурором информации о данном постановлении не является поводом к восстановлению срока его опротестования, так как не свидетельствует о невозможности своевременного принесения протеста на постановление по ДАП. Аргументы прокурора о том, что о незаконном правовом акте, принятом коллегиальным органом, ему стало известно только в ходе проведения проверки, остались без внимания судьи, при этом пропущенный срок являлся незначительным³.

Подобной позиции придерживаются и другие судьи субъектов Российской Федерации⁴.

¹ Материалы проверки прокуратуры Волгоградской области соблюдения органами региональной власти требований Закона № 59-ФЗ.

² См.: Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 08 апреля 2022 г. по делу № 16-1510/2022. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

³ Материалы проверки прокуратуры Быковского района Волгоградской области о соблюдении законодательства об административных правонарушениях территориальной административной комиссией Кисловского сельского поселения Быковского муниципального района Волгоградской области.

⁴ См. например: Решение Калужского областного суда от 06 августа 2020 г. № 21-449/2020. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

Практически в схожей ситуации судьёй кассационного суда общей юрисдикции констатировано, что у прокурора района отсутствовала возможность своевременного выявления допущенных административно-юрисдикционным органом нарушений Кодекса при ПДАП в отношении Я. и обращения с протестом в установленный срок, поскольку о факте привлечения к административной ответственности данного фигуранта по ДАП ему стало известно только в результате изучения материалов уголовного дела. В связи с этим обозначенным судом акт нижестоящей судебной инстанции, которым прокурору отказано в возобновлении срока для принесения протеста на постановление административно-юрисдикционного органа о привлечении Я. к административной ответственности, отменен, а ДАП возвращено на новое рассмотрение на стадию принятия протеста¹.

По поводу своевременного реагирования на противоречащие закону постановления по ДАП В.И. Ломакиным отмечено, что результативность надзорного сопровождения ПДАП, осуществляемого административно-юрисдикционными органами, обусловлена проведением в них прокурором проверок на системной основе². Отреагировать своевременно на допущенные нарушения при разрешении ДАП возможно при ежедневном их изучении³.

Оппонируя В.И. Ломакину, следует отметить, что охватить весь объём принимаемых административно-юрисдикционными органами постановлений по ДАП затруднительно. Нередко на поднадзорной территории расположено более двадцати органов административной юрисдикции, а надзор за исполнением административно-деликтного законодательства данными органами, их должностными лицами возложен, как правило, на одного сотрудника прокуратуры, за которым закреплено осуществление надзора в этой сфере. В прокуратуре районного звена общая численность оперативных работников составляет не более

¹ См.: Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04 августа 2021 г. № 16-4942/2021. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Омск, 2006. С. 12.

³ См.: Гречкина О.В., Ломакин В.И. Особенности административно-правового статуса прокурора в сфере административной юрисдикции // Полицейское право. 2005. № 2. С. 55.

пяти человек, включая прокурора и его заместителя. Каждый из сотрудников не только осуществляет надзор на вверенных ему участках, но и принимает участие в рассмотрении дел судами. Несложно представить нагрузку на каждого оперативного работника прокуратуры. Исходя из этого надзирающий прокурор физически не в силах осуществить проверку всех вынесенных поднадзорными органами постановлений по ДАП в пределах определённого законом срока. Для прокуроров районного звена имеет немаловажное значение территориальная удаленность поднадзорных территорий. Каким образом прокурору в данном случае организовать своевременную проверку актов в сфере ПДАП? Адресовать поднадзорным органам запросы о предоставлении материалов ДАП в ограниченно короткие сроки¹? Но указание в запросах коротких сроков критикуется ГП РФ². Или же обязывать должностных лиц этих органов предоставлять копии материалов по ДАП с помощью электронной либо факсимильной связи? Но это дезорганизует их деятельность, поскольку потребует значительных временных затрат. Таким образом, даже при организации постоянного прокурорского надзора не представляется, как своевременно выявлять незаконные акты по ДАП и реагировать на них.

Ведомственная статистика органов прокуратуры в разрезе прокуратур Северо-Западного (таблица 1) и Южного (таблица 2) федеральных округов Российской Федерации свидетельствует о том, что нарушения административно-юрисдикционными органами процессуальных и материальных требований ПДАП – распространенное негативное явление в деятельности последних.

Таблица 1

Результаты надзорной деятельности

¹ См. об этом также: Шонин И.Г. Отдельные вопросы прокурорского надзора в сфере производства по делам об административных правонарушениях // Законность. 2022. № 7. С. 23 - 26.

² См.: п. 3.6 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

**прокуратуры Архангельской области в административно-деликтном
производстве¹**

Год	Количество протестов в порядке ст. 30.10 Кодекса	Темп наращивания %
2019	318	+227,8
2020	259	-22,7
2021	306	+18,1
2022	414	+35,2
2023	407	-1,7

Таблица 2

**Результаты надзорной деятельности
прокуратуры Волгоградской области в административно-деликтном
производстве²**

Год	Количество протестов в порядке ст. 30.10 Кодекса	Темп наращивания %
2019	1099	+ 26,3
2020	1058	- 3,7
2021	757	- 28,4
2022	1068	+ 41
2023	1081	+ 1,2

Но, к сожалению, в официальной статистике органов прокуратуры не находят своего отражения административно-юрисдикционные органы, допускающие нарушения при ПДАП. Это затрудняет аккумулирование количественных и качественных показателей надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере

¹ См.: Статистические данные результатов деятельности прокуратуры Архангельской области за 2019 г. – 2023 г. // Официальный сайт ГП РФ. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_29/activity/statistics/office (дата обращения: 06.04.2024).

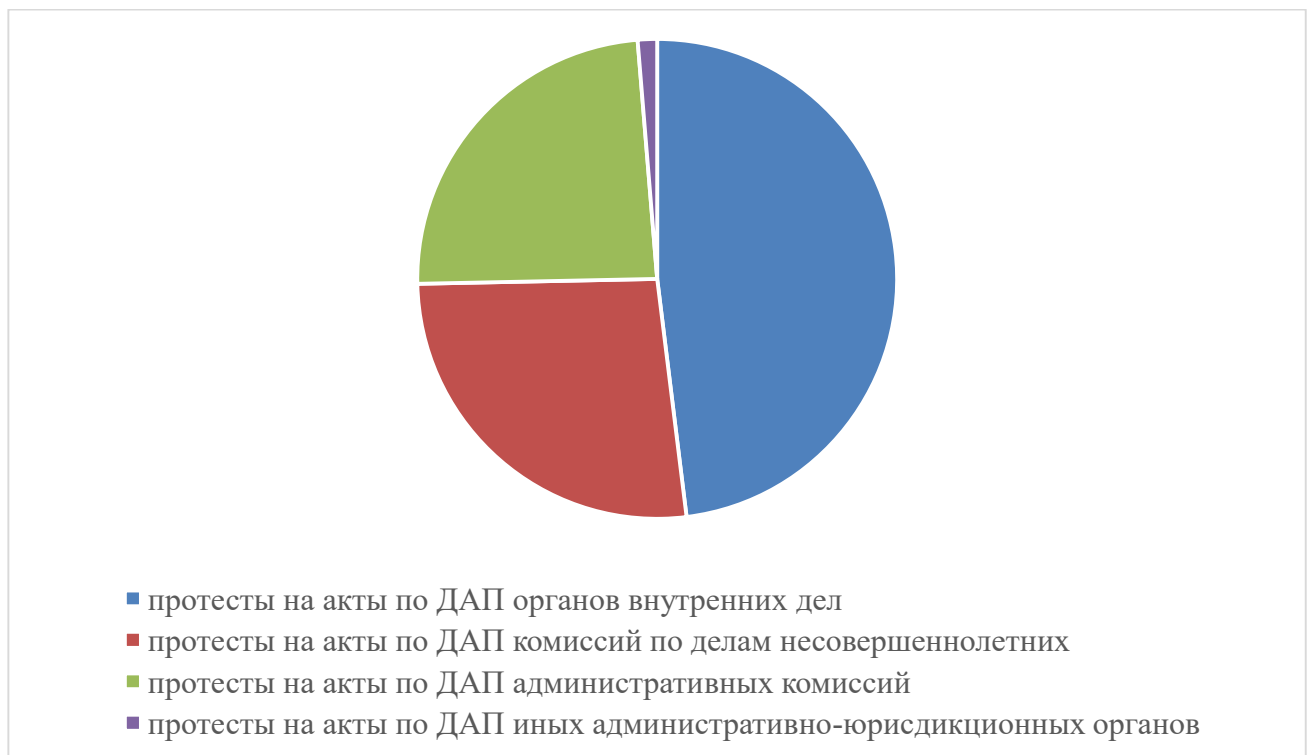
² См.: Статистические данные результатов деятельности прокуратуры Волгоградской области за 2019 г. – 2023 г. // Официальный сайт ГП РФ. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_34/activity/statistics/office/result (дата обращения: 06.04.2024).

ПДАП, а также особенностей оспаривания прокурорами актов по ДАП. В связи с этим видится, что в официальной статистике надзорного ведомства рассматриваемые полномочия прокурора целесообразно отражать через призму вида административно-юрисдикционного органа и оспариваемого акта по ДАП, а также характера выявленных в его деятельности нарушений Кодекса.

Показатели структуры процессуальной деятельности прокурора при пересмотре актов по ДАП до их вступления в силу можно почерпнуть из протестов. В процессе анализа 303 (100 %) протестов прокуроров на постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП констатировано, что значительный пласт обозначенных мер реагирования, порядка 44,2 %, принесено на акты органов внутренних дел, 24,5 % составили протесты на акты комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, 22,1 % были протестами на акты административных комиссий, тогда как оставшиеся 9 % приходятся на акты других административно-юрисдикционных органов (диаграмма 1).

Диаграмма 1

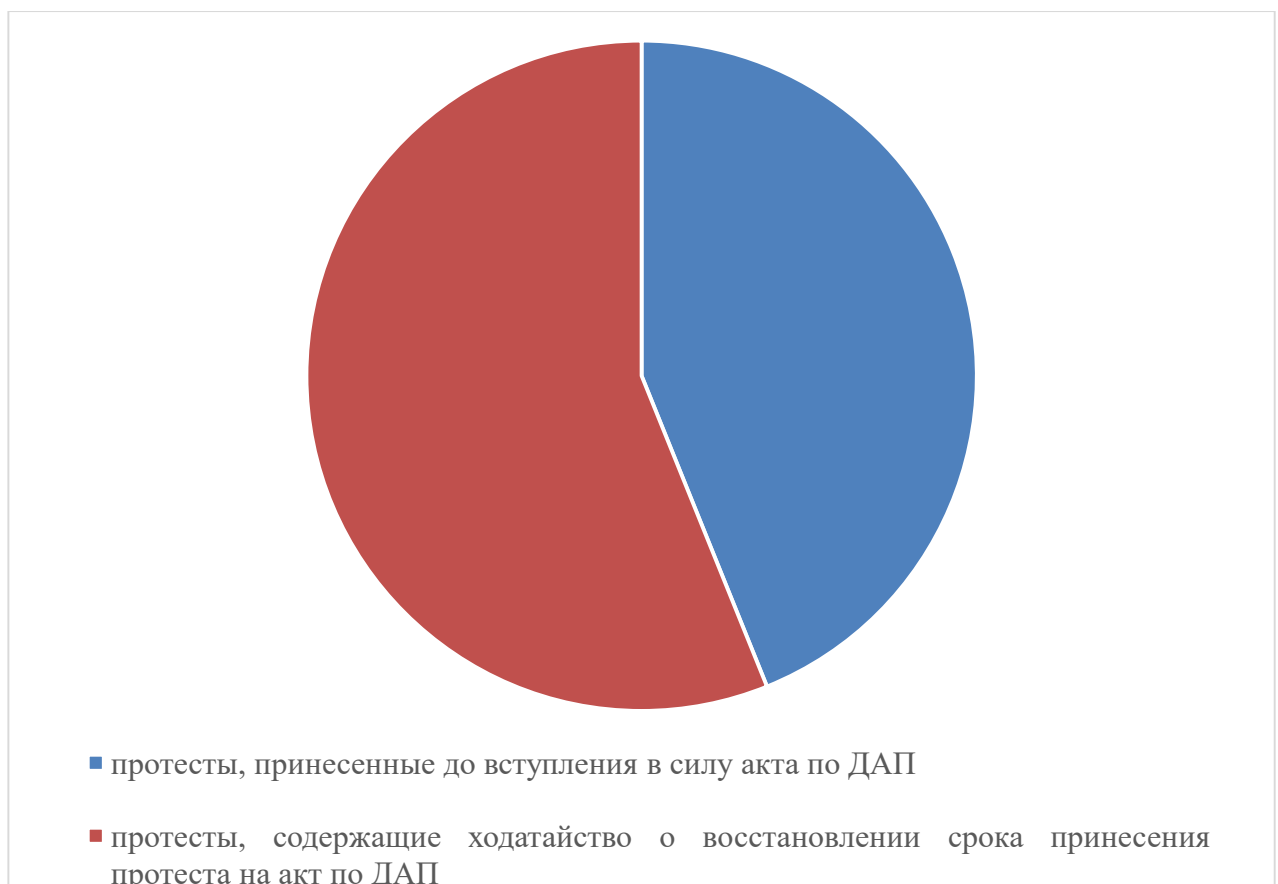
Структура протестов, принесенных прокурорами на акты административно-юрисдикционных органов по ДАП



По результатам изучения 303 протестов прокуроров на постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП установлено, что в 57,7 % случаев применения таких мер реагирования фигурируют ходатайства о возобновлении срока для принесения протеста на постановление по ДАП, причиной заявления которых является вскрытие должностными лицами надзорного ведомства нарушений административно-деликтного законодательства только в ходе общенадзорных проверок (диаграмма 2).

Диаграмма 2

***Протесты на акты административно-юрисдикционных органов
по ДАП в их распределении по срокам принесения***



Рассматриваемые в 303 протестах случаи заявления прокурорами ходатайств о возобновлении срока опротестования актов по ДАП зачастую обусловлены латентными факторами, влияющими на законность привлечения к административной ответственности.

Например, основанием для опротестования прокурором в 2022 году более 20 постановлений должностного лица Центра автоматизированной фиксации

административных правонарушений, которые вынесены в 2021 году, явилась регистрация АП работающим в неисправном состоянии автоматическим постом весового контроля¹.

О существующей проблеме обеспечения эффективности прокурорского надзора при ПДАП также свидетельствует опрос прокурорских работников: по мнению 87 % респондентов, проверки соблюдения административно-юрисдикционными органами административно-деликтного законодательства следует проводить не менее одного раза в квартал, при этом этими же работниками указано на то, что фактически на такие проверки им удастся выходить лишь один раз в полугодие ввиду наличия иных направлений деятельности (см. приложение 1). Представляется, что обозначенные данные наглядно демонстрируют причины несвоевременного реагирования прокурорами на допущенные административно-юрисдикционными органами нарушения административно-деликтного законодательства.

С учетом изложенного видится, что посредством нормативной регламентации следует установить обязательную процедуру восстановления судьёй или иным уполномоченным должностным лицом сроков принесения прокурором протеста на постановление по ДАП в случае выявления не соответствующего закону постановления по ДАП в результате надзорного сопровождения ПДАП (см. приложение 2).

Нормативное правовое урегулирование такой возможности повысит эффективность прокурорского надзора в данной сфере прокуратур районного и городского звеньев, поскольку последние не наделены правом опротестования постановлений по ДАП после их вступления в силу.

Г.А. Шевчуком обоснованно обращено внимание на неурегулированность на законодательном уровне процедуры возобновления срока оспаривания

¹ Материалы проверки прокуратуры Архангельской области соблюдения Центром автоматизированной фиксации административных правонарушений Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Архангельской области законодательства об административных правонарушениях.

постановления по ДАП¹. Соответственно, последовательность действий при восстановлении срока для принесения протеста на акт по ДАП также не определена.

Некоторые исследователи высказываются о том, что ходатайство о восстановлении срока должно быть приложено прокурором к протесту в виде отдельного документа². Однако это не представляется целесообразным, достаточно указания на соответствующее прошение с обоснованием его доводов в протесте.

Следует отметить, что в проекте процессуального кодекса предлагается разный порядок восстановления как административно-юрисдикционными органами, так и их должностными лицами, а также судебными инстанциями срока для обжалования постановлений по ДАП, что действующим Кодексом не предусмотрено. Так, срок подачи жалобы на акт по ДАП, вынесенный административно-юрисдикционными органами, их должностными лицами, возобновляется вышестоящими ведомствами, их должностными лицами, если его пропуск обусловлен несвоевременным направлением копии постановления по ДАП лицу, подавшему соответствующую жалобу. Для судебных инстанций обязанности по возобновлению срока для оспаривания актов по ДАП при наличии указанных причин проектом Кодекса не предусмотрено. Для инициирования процедуры продления сроков обжалования вынесенных по ДАП постановлений рекомендуется подать в судебный орган соответствующее ходатайство с изложением обстоятельств, обусловивших пропуск указанного срока, совместно с жалобой на вынесенное постановление либо решение по данному ДАП.

Что касается продления прокурору срока для подачи протеста на постановление по ДАП, то в проекте Кодекса использован отсылочный характер норм в отношении данной процедуры. Поэтому в данной части проект нуждается в доработке. Предлагается установить основания и порядок восстановления

¹ См.: Шевчук Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук.- Саратов, 2003. С. 139.

² См. например: Атапина Л.А. Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Саратов, 2000. С. 14.

прокурору пропущенного времени для опротестования постановления по ДАП в отдельной норме проекта процессуального кодекса, поскольку на этапе пересмотра ДАП прокурором осуществляется надзорная функция за соблюдением законов в этой сфере, а реализуемые им полномочия по оспариванию не соответствующих закону актов по ДАП отличаются по своему содержанию от права субъекта, относительно которого ведётся ПДАП, обжаловать всякий акт по ДАП в случае несогласия с ним.

Из прямого толкования Кодекса следует, что прокурором может быть опротестовано только постановление о привлечении к административной ответственности либо постановление о прекращении ПДАП. Тем не менее прокурор может опротестовывать акты, которые приняты судом в ходе рассмотрения ДАП, но не разрешают его по существу¹. Такими процессуальными документами является определение о возвращении должностному лицу протокола об АП, прокурору – постановления о возбуждении ДАП², а также определение, которым отказано в возобновлении срока для опротестования постановления по ДАП³.

Таким образом, фактически спектр правомочий прокурора на этапе пересмотра ДАП до его вступления в силу более объемный относительно компетенции, определённой Кодексом. Это объясняется тем, что прокурор может опротестовывать акты, которые приняты судом в ходе рассмотрения ДАП, но не разрешают его по существу. Процессуальные документы данного типа включают в себя следующие определения: о возвращении должностному лицу протокола об

¹ К такому выводу Верховный Суд Российской Федерации пришел на основании Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФЗК «О судебной системе Российской Федерации», в котором под судебными постановлениями подразумеваются судебные приказы, решения суда, а также определения суда. См.: вопрос № 11 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2005 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года», утвержденного постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2005 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 12.

² См.: Постановление Верховного Суда РФ от 30 ноября 2023 г. № 4-АД23-13-К1. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04 августа 2021 г. № 16-4944/2021 г. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

АП; о возвращении прокурору постановления о возбуждении ДАП; а также определение, которым отказано в продлении срока для опротестования постановления по ДАП. В связи с этим видится, что в Кодексе необходимо расширить объем полномочий прокурора при пересмотре ДАП, конкретизировав акты по ДАП, на которые прокурор может принести проест.

Часть 1 ст. 23 Закона о прокуратуре уточняет, что протест на постановление по ДАП до его вступления в силу приносится не только прокурором, но и его заместителем. Сотрудники прокуратуры, включая помощника прокурора, прокурора управления и прокурора отдела, обладают правом подачи протеста на судебное определение или постановление по ДАП, при условии их участия в соответствующих судебных разбирательствах (ч. 1 ст. 36 этого же закона).

В частности, помощником межрайонного прокурора города Москвы на постановление судьи районного суда города Москвы по ДАП в отношении казенного учреждения принесен протест. Опротестование данным должностным лицом такого акта по ДАП обусловлено его участием в ПДАП¹.

Кодекс также не предусматривает возможности для прокурора отказаться от принесенного протеста, как и в случае с жалобой. Согласно законодательной норме, предусмотренной статьей 37 Закона о прокуратуре, принесённый на определение либо постановление суда протест, может быть отозван до начала его разрешения судом прокурором, которым он был инициирован².

Так, Московским городским судом принят отказ помощника Бутырского межрайонного прокурора города Москвы от протеста, принесённого на постановление судьи Бутырского районного суда г. Москвы по ДАП относительно Государственного казенного учреждения города Москвы «Управление дорожно-

¹ См.: Определение Московского городского суда от 02 марта 2020 г. № 7-2212/2020. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 217.

мостового строительства» по ч. 1 ст. 7.13 Кодекса, определением протест возвращен прокурору¹.

Представляется, что подобная возможность применима и к протестам, принесённым в несудебные органы.

В случае подачи прокурором протеста на постановление по ДАП инициируется соответствующая процедура. При отзыве данного протеста правовые предпосылки для пересмотра ДАП утрачиваются, и производство по данному делу подлежит прекращению².

Решение прокурора отказаться от ранее принесенного протеста относительно постановления по ДАП соответствует принципу диспозитивности, подразумевающему возможность самостоятельного осуществления предоставленных законодательством полномочий по обжалованию актов в рамках ДАП.

На основании вышеизложенного можно заключить, что Кодекс требует дополнения нормой, регламентирующей процедуру отзыва прокурором своего протеста на решение по ДАП. Учитывая тот факт, что данный кодифицированный документ в рамках ПДАП наделяет прокурора правом подачи ходатайств, логично предположить, что отказ от протеста на постановление по ДАП также может быть оформлен посредством соответствующего ходатайства. Представляется необходимым, чтобы указанное ходатайство прокурора было оформлено в письменной форме и направлено судье либо иному уполномоченному должностному лицу, рассматривающему данный протест, до начала процедуры его разрешения. В случае принятия отказа прокурора от принесённого протеста рассматривающему данный акт прокурорского реагирования субъекту следует выносить определение о прекращении производства по протесту прокурора на постановление по ДАП (см. приложение 2).

¹ См.: Определение Московского городского суда от 2 марта 2020 г. по делу № 7-2212/2020. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 16-9354/2021. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

Исходя из изложенного положительным моментом в проекте процессуального кодекса является установление возможности отказа прокурора от своего протеста, принесённого на постановление, решение по ДАП до вступления их в силу. Конкретной нормы, определяющей, до какого момента прокурором может быть отозван заявленный протест, в проекте Кодекса не имеется. Тем не менее, изучение положений данного законопроекта приводит к выводу о том, что прокурор должен подать ходатайство об отзыве протеста до начала процедуры его рассмотрения. При этом стоит отметить, что такая возможность предусмотрена исключительно для случаев, когда протест прокурора рассматривается судом в отношении постановления по ДАП. Следовательно, прокурор не может отказаться от своего протеста, принесённого в орган административной юрисдикции или его должностному лицу. Такая градация видится необоснованной, ибо реализуемое прокурором право не должно зависеть от органа, осуществляющего повторное разрешение ДАП.

Открытым остается вопрос предъявляемых к протесту прокурора требований.

В литературе в протесте предлагается отражать сущность противоречия опротестовываемого акта с конкретизацией закона, которому не соответствует акт; включать в протест предложения по устранению нарушений закона и требование об уведомлении прокурора о результатах рассмотрения протеста в письменном виде¹.

ГП РФ в методических рекомендациях акцентируется внимание на том, что мотивировочная составляющая протеста должна включать в себя обстоятельства, наличие которых исключает возможность ПДАП, либо обстоятельства, послужившие основанием для вынесения постановления по данному делу, однако при этом указанные факты остаются неподтвержденными. В резолютивной части необходимо поставить вопрос об аннулировании постановления по ДАП,

¹ См.: Рабко Т.А. Протест прокурора на юридический акт субъекта Федерации: теория и практика // Журнал российского права. 2002. № 2. Доступ из Справ. правовой системы «Гарант».

несоответствующего правовым нормам, а также о прекращении производства по указанному делу¹.

Что касается требований к содержанию протеста, поданного на постановление по делу, которое не вступило в силу, представляется допустимым оформить его в соответствии с правилами, установленными для протеста на вступившее в силу постановление по ДАП. В частности, указанный акт реагирования в отношении постановления, которое еще не вступило в силу, должен включать информацию не только о прокуроре, который принёс протест, но также и об остальных участниках ПДАП. В дополнение к этому, в протесте прокурора необходимо указать постановление, орган или суд, чьё решение обжалуется, дату принятия решения, а также причины для опротестования этих актов. Прокурор обязан приложить список всех документов, которые сопровождают данный протест. Кроме того, протест должен быть подписан прокурором, который его подал.

Следует отметить, что в ст. 9.7 проекта процессуального кодекса конкретизированы требования к рассматриваемой судом жалобе на не вступившее в силу постановление по ДАП, которым должен соответствовать и протест. Так, в принесённом протесте на не вступивший в силу акт по ДАП прокурор обязан указать суд, в который приносится данная мера реагирования, свою должность. Кроме того, такой акт прокурорского реагирования должен содержать не только сведения об иных участниках ПДАП, но и о других лицах, которые могут принимать участие в ПДАП. В протесте прокурором необходимо также указать постановление по ДАП, суд, решение которого оспаривается, дату вынесения решения или постановления, причины опротестования данного акта. Помимо этого, прокурором в протесте должен быть приведен перечень приложенных к нему документов. Данный акт прокурорского реагирования должен быть подписан

¹ См.: п. 6.3 письма Генеральной прокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

принесшим его должностным лицом. Безусловно, закрепление обозначенных требований на законодательном уровне исключит многообразие подходов к написанию жалоб и протестов. В то же время надлежит выработать единый критерий для жалобы и протеста независимо от судебного или внесудебного порядка их рассмотрения. Кроме того, следует искоренить использование отсылочных норм при регламентации полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП и конкретизировать требования к протесту, являющемуся актом прокурорского реагирования.

Анализируя компетенцию прокурора в ПДАП, Н.Л. Никифоров приходит к выводу о необходимости законодательного закрепления обязательного участия прокурора в рассмотрении принесённого им протеста на постановление по ДАП до его вступления в силу. По мнению автора, указанное поспособствует достижению задач такого производства¹. Это предложение возможно расценить как дублирующее положение Ведомственного приказа № 78, которым прокурорам уже предписано неукоснительно принимать участие в рассмотрении протестов.

В проекте процессуального кодекса предусмотрено извещение прокурора о месте и времени пересмотра ДАП по его протесту (ч. 3 ст. 2.4). Данное нововведение позволит обеспечить непосредственное участие прокурора в рассмотрении протеста с целью обоснования позиции, изложенной в протесте, опровержения противоположных аргументов, направленных на отклонение протеста, и, как следствие, минимизировать необоснованные отказы прокурору в удовлетворении таких актов прокурорского реагирования.

Прокурор не всегда может требовать отмены вынесенного по делу постановления. Так, прокурор не обладает полномочиями инициировать опротестование и отмену ещё не вступившего в силу постановления по ДАП исключительно на основании того, что назначенная мера ответственности

¹ См.: Никифоров Н.Л. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Особенности правового статуса прокурора // Актуальные проблемы юриспруденции и пути решения / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. № 4. Омск, 2017. С. 110.

представляется ему чрезмерно мягкой. Подобная процедура может быть осуществлена только при условии поступления жалобы от потерпевшего относительно недостаточной строгости применённого к правонарушителю административного взыскания.

Прокурор может рассчитывать на удовлетворение своего протеста на постановление по ДАП ввиду мягкости назначенного наказания, только если ДАП рассмотрено с существенными нарушениями процессуальных требований административно-деликтного законодательства¹.

Правоприменительная практика соответствует этому утверждению. К примеру, мировым судьёй юридическое лицо привлечено к административной ответственности за нарушение законодательства в области контрактных систем и процедур закупок. В качестве меры наказания был назначен штраф в сумме 150 000 рублей. Посчитав данное наказание для юридического лица мягким, прокурор опротестовал его в районный суд, который поддержал позицию прокурора, отменил акт мирового судьи по ДАП и направил последнему ДАП на новое разрешение.

Рассмотрев ДАП повторно, этот же мировой судья увеличил юридическому лицу размер административного штрафа в два раза.

Вышестоящая судебная инстанция, отменяя акты мирового судьи и судьи районного суда, констатировала, что подобная трансформация наказания посредством его замены на более строгое допустима только на основании жалобы потерпевшего, заявляющего о мягкости постановленного наказания².

Представляется, что данные выводы вышестоящей судебной инстанции вполне обоснованные, ибо назначение наказания за содеянное – это прерогатива суда. Принимая решение по ДАП, судья руководствуется своим внутренним

¹ См. Вопрос 16. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 27 февраля 2008 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года», утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008 № 5.

² См.: Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 ноября 2023 г. № 16-2516/2023. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

убеждением, а прокурор в рассматриваемом случае фактически вмешался в деятельность судьи.

Функции прокуратуры в ПДАП сведены к обеспечению законности в этой сфере, то есть к опротестованию незаконных процессуальных документов по ДАП, обусловленных привлечением субъекта к установленной законом ответственности.

Понятие «законность» подразумевает под собой соответствие закону. В отмеченном случае судья назначил Н. наказание в пределах санкции статьи, в связи с чем с точки зрения законности основания к опротестованию постановления по делу отсутствовали. Фактически прокурор реализовал свойственные ему в ПДАП функции, инициировав привлечение виновного должностного лица к административной ответственности посредством возбуждения данного производства.

Анализируя положения Кодекса, можно сказать, что административно-юрисдикционными органами, их должностными лицами, а также судом прокурору направляется только копия принятого решения по результатам рассмотрения протеста на первоначальное постановление по ДАП, направление же прокурору копий решений по протестам на последующие решения по результатам пересмотра ДАП не предусмотрено. Поэтому заслуживает внимания версия А.Ю. Якимова о законодательном закреплении обязанности правомочных субъектов направлять прокурору копии решений о результатах рассмотрения его протестов на решения, принятые по жалобам, протестам на постановление по ДАП¹. Данное положение непосредственно связано с компетенцией прокурора, включающей право обжалования как первоначального постановления по ДАП, так и последующих решений, принятых в результате рассмотрения жалоб и протестов на постановление по ДАП. Это нововведение обеспечит своевременное реагирование

¹ См.: Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях //Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 10.

прокурором на выявленные в ПДАП нарушения закона и недопущение негативных последствий их развития¹.

Итак, анализ процессуальной деятельности прокурора при пересмотре не вступившего в силу постановления по ДАП позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Прокурорская процессуальная деятельность на стадии пересмотра постановлений по ДАП до их вступления в силу включает в себя комплекс полномочий прокурора по обнаружению нарушений законодательства в исходных определениях, постановлениях и решениях по данному делу, а также в последующих решениях, принятых по протестам и жалобам на эти постановления. Это также охватывает возможность подачи протеста для того, чтобы обеспечить соответствие этих актов правовым нормам до их вступления в силу.

2. Фактически спектр правомочий прокурора на этапе пересмотра ДАП до его вступления в силу более объемный относительно компетенции, определённой Кодексом. Это объясняется тем, что прокурор может опротестовывать акты, которые приняты судом в ходе рассмотрения ДАП, но не разрешают его по существу. Такими процессуальными документами являются: определение о возвращении должностному лицу протокола об АП, определение о возвращении прокурору постановления о возбуждении ДАП, а также определение, которым отказано в возобновлении срока для опротестования постановления по ДАП.

Отмеченное должно быть урегулировано посредством соответствующей нормативной регламентации.

3. Отсутствие в ведомственной статистике органов прокуратуры самостоятельного учёта вида административно-юрисдикционного органа и его оспариваемого акта по ДАП, а также характера допущенных им нарушений Кодекса не даёт точного представления о состоянии прокурорского надзора в ПДАП и затрудняет превентивное направление последнего. В связи с этим видится, что в официальной статистике надзорного ведомства рассматриваемые

¹ См.: Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография / А.Ю. Соколов. – М., 2015. С. 100 – 106.

полномочия прокурора целесообразно отражать через призму вида административно-юрисдикционного органа и оспариваемого акта по ДАП, а также характера выявленных в его деятельности нарушений Кодекса.

4. Согласно изученным протестам прокуроров на постановления по ДАП структура данных актов прокурорского реагирования выглядит следующим образом: порядка 44,2 %, принесено на акты органов внутренних дел, 24,5 % составили протесты на акты комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, 22,1 % были протестами на акты административных комиссий, тогда как оставшиеся 9 % приходятся на акты других административно-юрисдикционных органов.

5. В большинстве протестов (57,7 %), принесенных прокурорами на акты по ДАП, заявлены ходатайства о возобновлении срока для принесения протеста на постановление по ДАП. Указанные ходатайства обусловлены тем, что в ходе проводимых проверок прокурорскими работниками выявлены не соответствующие административно-деликтному законодательству постановления административно-юрисдикционных органов либо вскрыты латентные факторы, влияющие на законность привлечения к административной ответственности.

6. В целях формирования единообразной практики на законодательном уровне следует установить обязательное восстановление судьёй или должностным лицом для прокурора срока принесения протеста на постановление по ДАП в случае выявления не соответствующего закону постановления по ДАП в результате надзорного сопровождения ПДАП. Нормативное правовое урегулирование такой возможности повысит эффективность прокурорского надзора в данной сфере прокуратур районного и городского звеньев, поскольку последние не наделены правом опротестования постановлений по ДАП после их вступления в силу.

7. Протест прокурора на не вступившее в силу постановление по ДАП – действенная мера прокурорского реагирования, требования к которой должны быть едины, но в научной литературе и методических рекомендациях высказываются неоднозначные предложения относительно содержания этого акта прокурорского реагирования. В этой ситуации представляется допустимым использование

требований, установленных для надзорного протеста, при обжаловании прокурором постановления по ДАП, которое еще не вступило в силу.

8. В соответствии с положениями Закона о прокуратуре, прокурор обладает полномочиями на отзыв протеста относительно постановления по ДАП до начала процедуры его рассмотрения.

9. Реализация положений нового процессуального кодекса будет способствовать оптимизации процессуальной деятельности прокурора при рассмотрении ДАП, находящихся на стадии обжалования и не вступивших в силу. Вместе с тем при урегулировании компетенции данного должностного лица следует исключить использование отсылочных норм, что позволит избежать неопределённого содержания его полномочий.

10. Предлагается в проекте процессуального кодекса в отдельной норме определить основания и порядок восстановления прокурору пропущенного времени для опротестования постановления по ДАП, а также конкретизировать требования к протесту на акт по ДАП.

§ 2.2. Процессуальная деятельность прокурора при пересмотре в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении

В рамках повторного изучения ДАП особое значение приобретают полномочия прокурора по обжалованию постановлений по ДАП после их вступления в силу, направленные на устранение существенных процессуальных нарушений, повлекших за собой искажение результатов административного производства. Основания для оспаривания вступивших в силу решений по ДАП строго регламентированы, что обуславливает необходимость трансформации надзорных функций прокуратуры в процессе пересмотра таких дел.

В соответствии с нормами Кодекса, пересмотр решений по ДАП, вступивших в силу, производится в судебном порядке. Предметом такого пересмотра могут быть только решения по ДАП, принятые судом.

Таким образом, перспективы к опротестованию прокурором вступивших в силу актов органов административной юрисдикции отсутствуют, в результате чего прокурор как гарант законности и должностное лицо правозащитного органа вынужден изыскивать альтернативные формы прокурорского вмешательства.

Ранее советское административно-деликтное законодательство допускало оспаривание акта административно-юрисдикционного органа по ДАП после его вступления в силу. Протест на такой процессуальный документ прокурор мог принести в вышестоящее ведомство, его должностному лицу¹.

В контексте анализа полномочий прокурора на стадии пересмотра ДАП следует подчеркнуть, что Закон о прокуратуре формулирует эти полномочия в обобщенном виде, определяя их как право на обжалование актов, не соответствующих законодательству, принятых по ДАП. В этой связи А. Шагабутдинов акцентирует внимание на том, что процедура пересмотра постановлений и решений по ДАП после их вступления в силу урегулирована Кодексом и в силу этого применение других нормативных правовых актов в данной сфере не должно идти в разрез с кодифицированным актом². Именно поэтому определенные Кодексом правила, в соответствии с которыми прокурор осуществляет полномочия на рассматриваемом этапе ПДАП, приоритетны.

Специфика опротестования актов по ДАП после их вступления в силу связана с особенностями организации системы органов прокуратуры, согласно которой это полномочие высшего и среднего звеньев системы органов прокуратуры. В частности, это исключительное право предоставлено Генеральному прокурору РФ, прокурорам субъектов РФ, военным прокурорам округов и флотов, приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору, а также должностным лицам, являющимся их заместителями, и

¹ См.: Шагабутдинов А. Пересмотр вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении // Российская юстиция. 2003. № 9. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Там же.

заключается в возможности опротестования акта по ДАП после его вступления в силу.

Об интенсивности процессуальной деятельности прокуроров высшего и среднего звеньев на рассматриваемом этапе пересмотра ДАП свидетельствуют статистические данные (таблица 1).

Таблица 1

Динамика реализации прокурорами высшего и среднего звеньев полномочий по опротестованию актов по ДАП, которые вступили в силу¹

Год	Количество протестов в порядке ст. 30.12 Кодекса	Темп наращивания %
2019	1 151	+ 79,8
2020	1 088	- 5,7
2021	1 218	+ 11,9
2022	1 220	+ 0,16
2023	995	- 18,44

Анализ динамики исполнения надзорных функций должностными лицами высших и средних звеньев системы органов прокуратуры при опротестовании актов по ДАП после их вступления в силу демонстрирует систематический подход к осуществлению надзорной деятельности в сфере исполнения законодательства при рассмотрении ДАП.

На основе официальной статистики можно составить представление о структуре протестов, принесённых прокурорами на акты по ДАП, вступившие в силу. Так, в процессе анализа статистических данных судов общей юрисдикции за 2019 – 2023 годы (100 %) установлено, что около 5 % протестов прокурорами принесено на постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП, которые являлись предметом судебного рассмотрения до того, как

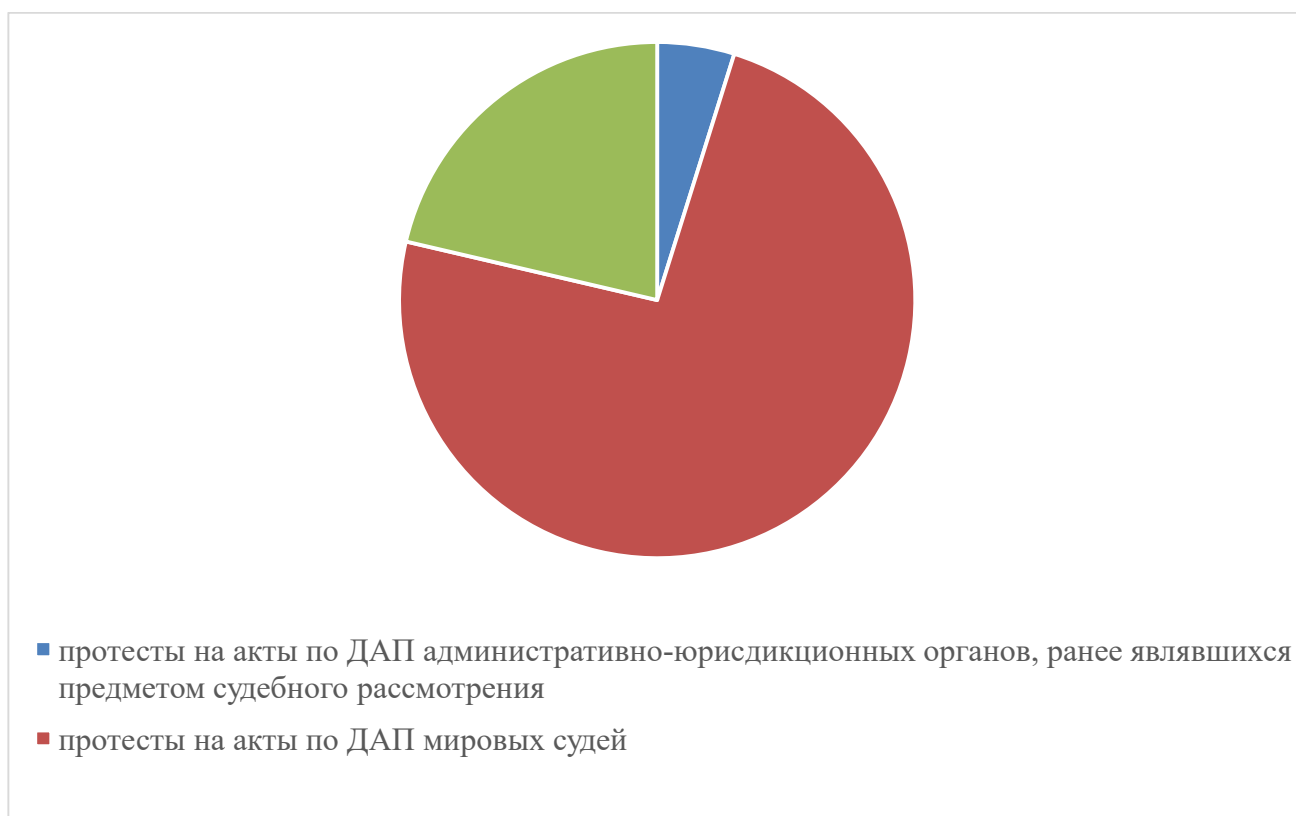
¹ См.: Статистические данные о деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2019 г. – 2023 г. // Официальный сайт Судебного департамента при ВС РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 14.04.2024).

вступили в силу, 76,4 % – на акты мировых судей по ДАП, 18,6 % – на акты городских и районных судов по ДАП (диаграмма 1).

Высокий процент оспаривания прокурорами актов мировых судей по ДАП после их вступления в силу связан с тем, что органы прокуратуры непосредственный надзор за деятельностью мировых судей не осуществляют, сведения о допущенных последними нарушениях при ПДАП черпаются из материалов проверок, обращений граждан и иной поступившей в распоряжение органов прокуратуры информации.

Диаграмма 1

Структура протестов, принесенных прокурорами высшего и среднего звеньев на акты по ДАП, которые вступили в силу



При подготовке протеста против вступившего в силу постановления по ДАП, прокурор должен неукоснительно соблюдать требования Кодекса, нарушение которых приводит к возврату данного возражения прокурору. Повторное обращение в судебные органы с протестом с теми же основаниями, ранее являвшимся предметом рассмотрения, также влечёт его возвращение прокурору.

Протест возвращается прокурору с сопроводительным письмом, в котором судьей излагаются допущенные нарушения¹. Следовательно, процессуальный документ о возвращении прокурору протеста не выносится, что исключает оспаривание этого действия. Необоснованное возвращение судьёй протеста прокурору исключено, поскольку к такому решению представитель судебной власти приходит на основании тщательного сличения содержания протеста с требованиями Кодекса, поэтому возвращение протеста по иным основаниям произвольно исключается. Остаётся только предполагать, почему в ходе внесения поправок в Кодекс законодатель не урегулировал этот пробел. Возможно, это связано с тем, что при возвращении протеста прокурору производство по делу не продолжается, а процессуальные документы принимаются в рамках соответствующего производства. Вместе с тем любое действие должно быть зафиксировано документально.

Алгоритм действий работников аппарата суда при получении протеста, жалобы, обусловленных несогласием делинквента или прокурора с вступившим в силу постановлением по ДАП, следующим за ним решением по протестам, жалобам на постановление по ДАП урегулирован внутренним правовым актом судопроизводства² (далее – Инструкция).

В соответствии с п. 14-1.4 Инструкции в случае несоответствия протеста, жалобы требованиям Кодекса они возвращаются уполномоченным работником аппарата суда по распоряжению судьи сопроводительным письмом прокурору, принесшему протест, либо лицу, подавшему жалобу.

Сравнительный анализ разъяснений, данных Пленумом ВС РФ³, и Инструкции показывает, что нормы последней идут в разрез с нормами

¹ См.: п. 34 Постановления № 5.

² См.: Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15 декабря 2004 г. № 161 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов» (в ред. от 09 января 2018 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2018. № 2 (Приказ, Инструкция), Бюллетень актов по судебной системе. 2018. № 3 (прил. 1 – 3).

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об

Постановления № 5. Так, согласно Постановлению № 5 изложение оснований, послуживших поводом для возвращения протеста, жалобы, – прерогатива судьи, а в соответствии с п. 14-1.4 Инструкции эта обязанность перекладывается на работника аппарата суда.

Обращает на себя внимание содержание обозначенного пункта, которым предусмотрено, что по возвращении жалобы, протеста в производстве суда остаётся оригинал определения. Однако в силу отсутствия в Инструкции конкретизации возможно только предположить, что это именно то самое определение о возвращении соответствующих протеста или жалобы.

В случае принятия протеста к рассмотрению судьёй выносится определение. Если руководствоваться логикой, то решение о возвращении прокурору протеста должно быть отражено в соответствующем процессуальном документе – определении.

Не представляется возможным оставить без внимания в рамках настоящего параграфа, ограниченного тематикой, связанной с процессуальной деятельностью прокурора в надзорном производстве, процедуру возвращения жалобы заявителю, которой присуща аналогичная проблематика: жалоба, как и протест, возвращается с сопроводительным письмом.

Учитывая изложенное, исходя из логической целостности содержания Кодекса следует урегулировать процедуру возвращения компетентными субъектами протеста и жалобы в случае принятия решения об отказе в их рассмотрении. Видится, что судья своё решение, которым отказано прокурору в принятии к разрешению его протеста на вступившее в силу решение по ДАП, обязан вынести в форме определения. Тот же самый процессуальный документ следует использовать судье при оформлении решения об отказе в принятии жалобы, поданной после вступления в силу постановления по ДАП (см. приложение 2).

Несмотря на преобразование административно-деликтного законодательства в 2008 г., федеральным законодателем не устранены ограничения компетенции прокурора, связанные с отсутствием перспектив к опротестованию вступивших в законную силу актов органов административной юрисдикции.

После того как постановление либо решение по ДАП вступили в силу, их пересмотр возможен только в судебном порядке. Это напрямую связано с тем, что в соответствии с Кодексом пересмотр ДАП после вступления принятых по нему актов в силу осуществляется председателями, заместителями председателей соответствующих кассационных судов общей юрисдикции и верховного суда, а также председателем ВС РФ, его заместителями.

Тем не менее в судопроизводстве встречаются неординарные ситуации. Так, прокурором района в районный суд опротестовано постановление коллегиального органа по ДАП, которое вступило в силу. Одновременно с этим прокурором в суд подано ходатайство о восстановлении упущенного срока для обжалования результатов рассмотрения ДАП данным административно-юрисдикционным органом.

Рассмотрев указанное ходатайство прокурора, суд отказал в его удовлетворении, посчитав, что вступившее в силу постановление коллегиального органа по ДАП должно быть опротестовано прокурором в суд области¹.

Однако данное мнение суда не согласуется с текущим законодательством. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»² ВС РФ, кассационные суды, верховные суды

¹ См: Постановление Самарского областного суда от 30 мая 2013 г. № 4а-330/2013. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (в ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170; 2023. № 29. Ст. 5303.

республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения и автономных округов, а также военные суды округов и флотов реализуют судебный надзор в отношении судов нижестоящих уровней.

Таким образом, анализ существующей судебной системы позволяет сделать вывод, что указанными судами в порядке надзора, то есть после вступления в силу, могут быть пересмотрены только акты судов нижестоящих инстанций.

Более конкретная позиция о невозможности пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП несудебных органов выработана КС РФ, которым акцентируется внимание на своевременности оспаривания в суд постановленных административно-юрисдикционными органами, их должностными лицами постановлений по ДАП – до того, как последние вступили в силу, поскольку пропуск срока для обжалования таких актов в суд порождает не только его восстановление, но и возможность оспаривания последующих решений судов, которыми отказано в возобновлении обозначенного срока¹.

КС РФ справедливо указывается на своевременную реализацию права на судебную защиту и предоставленную Кодексом возможность восстановления упущенного срока для оспаривания в суд постановлений административно-юрисдикционных органов по ДАП. Вместе с тем, если оспорить отмеченное суждение суда, ссылаясь на его «предопределённость» Кодексом, то возможно сделать заключение об ошибочности выводов суда в части отсутствия нарушения права гражданина на судебную защиту. Кроме того, при рассмотрении вопросов пересмотра вступивших в силу постановлений несудебных органов по ДАП не следует упускать из виду такие обстоятельства по ДАП, которые могут носить не только негативный, но и позитивный характер

¹ См.: Определение КС РФ от 20 ноября 2014 г. № 2629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Колядина Александра Евдокимовича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

для участников ПДАП, например, установление в ходе проведенной органами прокуратуры проверки факта привлечения к административной ответственности лица, которое не причастно к его совершению¹.

Рассматривать данный вопрос следует в более широком аспекте. Если проецировать позицию КС РФ через призму надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере пересмотра постановлений по ДАП, можно утверждать, что уполномоченные субъекты не всегда удовлетворяют ходатайства прокуроров о восстановлении сроков для подачи протестов на такие постановления.

Негативная тенденция в рассмотрении судами и административно-юрисдикционными органами ходатайств прокуроров о восстановлении сроков для подачи протестов на акты административных органов по ДАП действительно существует, что подтверждается данными, собранными посредством анкетирования сотрудников прокуратуры. На вопрос о том, были ли в их практике случаи отказа суда или административно-юрисдикционных органов в удовлетворении ходатайства прокурора о восстановлении срока подачи протеста на постановление по ДАП, 73,9% сотрудников прокуратуры ответили утвердительно. В то же время 26% респондентов отметили, что отказ в продлении срока подачи протеста был получен лишь тогда, когда пропуск срока произошел по неуважительным причинам (см. приложение 1).

Ранее было указано, что при рассмотрении ходатайств прокуроров о восстановлении пропущенного срока для подачи протеста на решение по административному делу субъектами, уполномоченными рассматривать такие правонарушения, в качестве уважительной причины его пропуска не учитывается обстоятельство, при котором нарушения административно-деликтного законодательства установлены в ходе надзорного сопровождения ПДАП.

¹ См. об этом также: Белоусова Д.С. О некоторых аспектах опротестования прокурором незаконных постановлений (определений, решений) по делам об административных правонарушениях // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 1 (87). С. 52.

Наличие оценочного критерия «уважительность причин пропуска срока принесения протеста на постановление по ДАП» создает трудности при осуществлении прокуратурой своих полномочий в процессе пересмотра ДАП. Это обусловлено тем, что, во-первых, в Кодексе не уточнены конкретные случаи, когда возможно восстановление пропущенного срока обжалования постановления по ДАП; и, во-вторых, это предоставляет возможность судебным инстанциям и органам административной юрисдикции отклонять ходатайства прокуроров о возобновлении утраченных сроков для принятия соответствующих мер реагирования.

Абсолютно все опрошенные нами прокурорские работники – сотрудники аппарата прокуратур регионов, районных и городских прокуратур (100 %) отметили, что заявление ходатайства о возобновлении срока оспаривания актов по ДАП касается ситуаций, когда основания для принесения протеста на постановление по ДАП после его вступления силу усмотрены в ходе общенадзорных проверок, в том числе по обращениям граждан (см. приложение 1).

Поэтому изучение проблемы пересмотра вступивших в силу постановлений административно-юрисдикционных органов по ДАП видится наиболее полным при исследовании вариантов реализации процессуальных прав всех участников ПДАП. Неисследование вопросов опротестования прокурором актов несудебных органов по ДАП после их вступления в силу будет искажать представление о прокурорском надзоре за соблюдением законов при ПДАП.

Процессуальная деятельность прокурора в сфере пересмотра вступивших в силу актов по ДАП ограничивается правом принесения протеста на судебные решения по таким делам. В рамках своей компетенции прокурор не вправе обжаловать вступившие в силу постановления административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц по ДАП, если они не были оспорены в суд до вступления в силу.

Судебными органами в большинстве случаев пересмотра отказов прокурору в возобновлении сроков для принесения протеста на постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП было отмечено, что

отсутствие возможности пересмотра обозначенных актов по ДАП после их вступления в силу является весомым препятствием для реализации прокурором предоставленных ему Кодексом процессуальных прав на опротестование постановлений по ДАП административно-юрисдикционных органов¹ и соответствующих полномочий.

ВС РФ пояснил: если протест принесен на постановление административно-юрисдикционного органа, его должностных лиц по ДАП, которое вступило в силу и до этого не пересматривалось судом, то он подлежит возвращению. По аналогичным основаниям возвращается также жалоба, поданная на такой акт по ДАП².

Несомненно, данную ситуацию возможно расценить как нарушение права на защиту, ибо при таких обстоятельствах не исключается незаконное привлечение к административной ответственности³, которое просто невозможно оспорить. Помимо этого, невозможность устранения судебной ошибки умаляет принцип законности в ПДАП.

В своем исследовании В.И. Ломакин высказался о возможности включения в главу 30 Кодекса положений, определяющих полномочия вышестоящих ведомств административно-юрисдикционных органов и судов относительно пересмотра вступивших в силу актов административно-юрисдикционных органов по ДАП⁴.

Противоположной позиции придерживается И.Н. Князева. Автор не только устанавливает взаимосвязь обжалования и опротестования в суд надзорной инстанции актов административно-юрисдикционных органов, их должностных

¹ См. например: Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 октября 2021 г. по делу № 16-7402/2021. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс»; Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 марта 2023 г. по делу № 16-1015/2023. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: п. 34 Постановления № 5.

³ См.: Князева И.Н. Особенности стадии пересмотра дел об административных правонарушениях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2006. № 5 (60). С. 279.

⁴ См.: Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2006. С. 145.

лиц с рассмотрением таких актов в судебном порядке, но и предлагает данное положение закрепить на законодательном уровне, что внесет очевидную определенность¹.

Авторами проекта процессуального кодекса предлагается законодательно установить запрет на оспаривание вступивших в силу актов органов, должностных лиц, которые не были предметом рассмотрения суда (ст. 10.1).

Отмечая верную направленность предложений В.И. Ломакина, представляется, что процедура повторного рассмотрения вступивших в силу постановлений по ДАП и следующих актов по итогам разрешения протестов и жалоб на такие постановления требует теоретического и практического развития, а также соответствующего законодательного урегулирования.

Существующие модели пересмотра ДАП зарубежных стран демонстрируют показательные образцы того, что вступившие в силу акты административно-юрисдикционных органов по ДАП могут быть предметом рассмотрения суда.

Например, в Республике Беларусь решения административно-юрисдикционных органов по ДАП после того как они вступили в силу могут быть пересмотрены судьями районных судов, а также председателями городских судов федерального значения и области.

В частности, районные суды повторно рассматривают ДАП, по которым принятые административно-юрисдикционными органами решения вступили в силу, при условии, что до вступления в силу такие акты обжаловались в вышестоящие органы административной юрисдикции, их должностным лицам или в коллегиальные органы. В случае обжалования постановления административно-юрисдикционного органа по ДАП в судебном порядке до его вступления в силу, данный акт подлежит дальнейшему пересмотру председателями судов городов федерального значения и областных судов после его вступления в силу. Эти же должностные лица осуществляют пересмотр

¹ См.: Князева И.Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2011. С. 41.

актов, вынесенных районными судами, которые уже вступили в силу. В соответствии с этим, прокурор приносит протест на вступившее в силу постановление административно-юрисдикционного органа по ДАП в районный суд, председателю суда города федерального значения либо председателю областного суда¹.

Анализ законодательных норм рассматриваемой республики позволяет сделать вывод о том, что пересмотр вступившего в силу постановления административно-юрисдикционного органа по ДАП осуществляется судами двух уровней – районными судами и судами федерального значения и области.

В этой связи положительным моментом в законодательстве Республики Беларусь видится предоставление районным судам возможности пересматривать вступившие в силу постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП, что вполне допустимо и для российского административно-деликтного законодательства.

Необходимость и возможность такого варианта оптимизации компетенции прокурора на этапе пересмотра постановления по ДАП подтверждается результатами опроса практикующих прокурорских работников.

На вопрос о том, следует ли предоставить районным и городским прокурорам право обжаловать вступившие в силу постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП в районные и городские суды, 63 % респондентов ответили положительно, при этом 31 % из них полагают, что такого рода трансформация полномочий прокуроров районного и городского звеньев повысит эффективность их надзорной деятельности за исполнением законов при ПДАП, и лишь 36,9 % не усмотрели в этом необходимости (см. приложение 1).

¹ См.: п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6 «О практике рассмотрения судами жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях». URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/postanov3/pst284.htm> (дата обращения: 07.07.2021).

Учитывая изложенное, представляется возможным наделить прокуроров городского, районного звеньев, их заместителей, военных прокуроров округов и флотов, уравненных к ним прокуроров правом опротестования вступившего в силу акта административно-юрисдикционного органа по ДАП посредством принесения протеста в соответствующий районный, городской или военный суд. Опротестование же постановлений административно-юрисдикционных органов по вопросам привлечения к административной ответственности хозяйствующих субъектов видится в арбитражный суд соответствующего субъекта РФ¹. Представляется необходимым урегулировать указанное предложение в текущем административно-деликтном законодательстве, для чего Кодекс дополнить соответствующей нормой, определяющей порядок пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц (см. приложение 2).

Следует подчеркнуть, что процесс опротестования прокуратурой постановлений по ДАП в отношении хозяйствующих субъектов обладает определенной спецификой.

Хотя процедура обжалования актов по ДАП в отношении хозяйствующих субъектов осуществляется в порядке арбитражного судопроизводства, прямого указания на возможность принесения прокурором протеста на такие акты по ДАП в АПК РФ не содержится. Поэтому некоторое время арбитражные суды отказывали прокурорам в принятии заявлений об оспаривании актов о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности².

В связи с этим возникает правовой диссонанс в восприятии полномочий прокурора в ПДАП в отношении субъектов предпринимательской деятельности в рамках одновременного регламентирования данной процедуры двумя

¹ См.: Литучая С.Е. Опротестование вступивших в законную силу актов административных органов // Законность. 2015 № 4. С. 13-15.

² См.: Безрукавая Н.И. Проблемы правового регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 194.

кодифицированными актами – Кодексом и АПК РФ¹, который восполнен судебной практикой.

Так, в ситуации оспаривания прокурором вступившего в силу решения арбитражного суда о привлечении к административной ответственности юридического лица ВС РФ указал, что право опротестования прокурором актов по ДАП после их вступления в силу равно распространяется и на акты арбитражных судов о привлечении к административной ответственности, которые вступили в силу².

Проблема участия прокурора в пересмотре актов по ДАП, постановленных в отношении хозяйствующих субъектов, осложняется отсутствием в арбитражно-процессуальном законодательстве такого категориального понятия как «протест прокурора на постановление по ДАП», являющегося актом прокурорского реагирования в ключе надзорного сопровождения ПДАП. АПК РФ же оперирует понятием «представление прокурора о пересмотре в порядке кассационного производства вступивших в законную силу судебных актов». Данное не согласуется с определенным Кодексом вектором процессуальной деятельности прокурора при пересмотре ДАП, поскольку такая мера реагирования, как представление на не соответствующий административно-деликтному законодательству акт по ДАП, не предусмотрена. Наряду с этим также следует отметить, что определённые АПК РФ виды судебных актов, выносимых по итогам пересмотра ДАП в отношении хозяйствующих субъектов, не связаны с видами процессуальных решений, принимаемых по результатам пересмотра ДАП в соответствии с Кодексом.

Решить эту проблему, по мнению Ю.Е. Винокурова, может внесение изменений в АПК РФ³, а Е.В. Кротовой верно отмечено, что результаты

¹ См. об этом также: Назрицкая Т. С. Правовая и практическая обусловленность участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 2. С. 185-186.

² См.: п. 43 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2020), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 10 июня 2020 г. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. М., 2019. С. 121.

пересмотра ДАП должны быть едины как в арбитражных судах, так и в судах общей юрисдикции¹.

Несомненно, противоречия нормативной регламентации ПДАП между АПК РФ и Кодексом порождают проблемы в реализации прокурором полномочий на этапе пересмотра ДАП и негативно влияют на обеспечение законности при ПДАП в отношении субъектов предпринимательской деятельности, но ни одним из вышеприведенных авторов не указано на конкретные варианты оптимизации и гармонизации порядка опротестования прокурором актов по ДАП в отношении хозяйствующих субъектов.

Поэтому представляется целесообразным в АПК РФ ввести в действие термин «протест на вступивший в законную силу судебный акт о привлечении к административной ответственности», а употребление термина «представление прокурора о пересмотре в порядке кассационного производства вступивших в законную силу судебных актов» в ключе регламентированных Кодексом полномочий прокурора относительно опротестования таких актов после их вступления в силу исключить. Эти изменения частично устранят явные несоответствия в нормативных положениях о полномочиях прокурора при пересмотре ДАП между нормами АПК РФ и Кодексом.

Прокурор имеет право обжаловать постановление по ДАП, даже после того как оно вступит в силу, независимо от того, участвовал ли он ранее в рассмотрении этого дела².

Так, заместителем прокурора региона в областной суд подан протест на постановление мирового судьи и решение судьи районного суда, которые вступили в силу, о привлечении Б. к административной ответственности. В этом акте прокурорского реагирования прокурор требовал отмены судебных актов, прекращения ПДАП в отношении Б., так как ему предъявлено обвинение в

¹ См.: Кротова Е.В. Проблемные аспекты правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2023. № 2. С. 30 - 32.

² См.: Постановление Верховного Суда РФ от 26 октября 2021 г. № 10-АД21-8-К6. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

совершении преступления. Поводом для принесения протеста послужило обращение гражданина в прокуратуру области.

Постановлением председателя областного суда протест заместителя прокурора области удовлетворен в полном объеме, опротестованные постановление и решение отменены, ПДАП в отношении Б. прекращено¹.

Таким образом, поводом для опротестования уже вступившего в силу постановления по ДАП может служить также жалоба, направленная в органы прокуратуры согласно положениям Закона № 59-ФЗ. Под этой жалобой подразумевается обращение гражданина либо представителя юридического лица относительно неправомерности принятого постановления по административному делу, то есть фактически заявитель обращается к прокурору с просьбой проверить правомерность и обоснованность вынесенного по данному делу акта.

В Республике Беларусь предусмотрено направление прокурору процессуального документа в виде надзорной жалобы, содержащей ходатайство о принесении прокурором протеста в порядке надзора на решение суда по ДАП. Данная надзорная жалоба представляет собой прямое обращение к прокурору с просьбой принести протест².

Таким образом, в российском законодательстве отсутствует такой механизм обжалования вступившего в силу постановления по ДАП, что приводит к рассмотрению прокурорами такого рода жалоб в соответствии с Законом № 59-ФЗ.

Следующий момент, оказывающий отрицательное влияние на обеспечение эффективного прокурорского надзора за действующим административно-деликтным законодательством на рассматриваемом этапе ПДАП, обусловлен, в частности, легитимным запретом усиления административной ответственности субъекта, относительно которого ведётся ПДАП, что приводит к невозможности оспаривания прокурором не соответствующих закону постановлений по ДАП в

¹ Материалы проверки прокуратуры Волгоградской области по обращению Б.

² Белокопытов В.В. О некоторых проблемных вопросах осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при проведении административного процесса. URL: http://www.institutemvd.by/components/com_chronoforms5/chronoforms/uploads/20171221123759_Belokopitov.pdf (дата обращения: 27.05.2021).

таких случаях. Указанное вытекает из содержания Кодекса, согласно которому изменение вступившего в силу постановления по ДАП по результатам разрешения принесённого на него протеста возможно, если это не приведёт к ужесточению наказания, в противном случае такое изменение невозможно¹.

Надзорное производство по пересмотру ДАП направлено на устранение существенных фундаментальных судебных ошибок и не должно быть направлено на получение иного судебного постановления². Отмеченная позиция соотносится с Конституцией РФ³, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод⁴, подкрепляется правоприменительной практикой.

Так, ВС РФ, исключая на основании протеста прокурора из актов по ДАП нижестоящих судебных инстанций выводы о проведении органами прокуратуры проверки соблюдения унитарным предприятием трудового законодательства в отсутствие к тому оснований и решения о её проведении, нарушении порядка привлечения к административной ответственности хозяйствующего субъекта, указал на то, что принятием такого решения не ухудшено положение субъекта, относительно которого прекращено ПДАП, а таких последствий при отмене постановленных судами актов по ДАП, которые состоялись, не должно следовать⁵.

В прокуратуре Волгоградской области применяется практика принесения протестов с требованиями об изменении судебных постановлений.

К примеру, прокурором Ворошиловского района г. Волгограда в отношении юридического лица возбуждено ДАП за несоблюдение последним антикоррупционного законодательства.

По итогам рассмотрения возбуждённого прокурором ДАП мировым судьёй в отношении этого субъекта прекращено ПДАП ввиду отсутствия в его действиях

¹ Вывод следует из правового анализа ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ.

² См.: Вохмянина Ю. Основания для принесения прокурором протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. URL: <http://prokuror.perm.ru/inspections/im-c/2016/03/14/142/> (дата обращения: 27.05.2021).

³ См.: ст. 46, ч. 1 ст. 50, ст. 55 Конституции Российской Федерации.

⁴ См.: ст. 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁵ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 09 марта 2023 г. № 65-АД23-1-К9. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

состава административного правонарушения, о чём вынесено соответствующее постановление. На данное постановление прокурором Ворошиловского района г. Волгограда принесен протест, который решением Ворошиловского районного суда г. Волгограда оставлен без удовлетворения, а постановление и. о. мирового судьи – без изменения.

Прокуратура Волгоградской области сочла доводы судов о том, что системное токование положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ (далее – Закон о коррупции) позволяет сделать вывод, что привлечение к трудовой деятельности лиц, которые ранее были государственными, муниципальными служащими, будет являться АП только при наличии одновременно всех условий, указанных в ч. 1 ст. 12 Закона о коррупции, необоснованными и обратилась в порядке, установленном Кодексом для оспаривания вступивших в силу актов по ДАП, с протестом к председателю Волгоградского областного суда.

Во избежание повышения ответственности субъекта, относительно которого вынесено окончательное постановление, в протесте заместитель прокурора Волгоградской области просил акты мирового и районного судей по ДАП в отношении юридического лица о прекращении ПДАП изменить, исключив из данного постановления вывод о том, что привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного служащего будет являться правонарушением и может квалифицироваться по ст. 19.29 Кодекса только при наличии одновременно всех условий, указанных в ч. 1 ст. 12 Закона о коррупции².

В другом случае в протесте, принесённом на постановление мирового судьи, которым прекращено ПДАП в отношении должностного лица Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области К., заместитель прокурора Волгоградской области просил внести в данные акты изменения

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 - ФЗ (в ред. от 19 декабря 2023 г.) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2023. № 52. Ст. 9518.

² Материалы проверки прокуратуры Ворошиловского района г. Волгограда соблюдения ООО «Лидер» законодательства о противодействии коррупции.

посредством исключения из них выводов о том, что действия К., осуществленные в соответствии с Законом № 59-ФЗ, включали направление запроса о предоставлении документации в ООО «Первая управляющая компания», с целью обеспечения комплексного и непредвзятого анализа обращений граждан, а не в целях проведения внеплановой поверки¹.

В результате прокурор фактически отреагировал на постановленные по ДАП судом акты, но при этом положение субъекта, относительно которого ведётся ПДАП, не изменилось.

Таким образом, по сути, прокурор ограничен в реагировании на вступивший в силу незаконный, по его мнению, акт по ДАП последствиями, которые могут наступить в результате его действий для субъекта, в отношении которого ведётся ПДАП. Прежде чем принять меры прокурорского реагирования, прокурор должен проработать вопрос о возможном ухудшении положения лица, относительно которого вынесены предполагаемые к опротестованию постановление или решение.

Но иногда установление истины по делу необходимо, поскольку не каждое решение вышестоящей судебной инстанции может быть расценено как законное и обоснованное.

В частности, мировым судьёй судебного участка № 2 Новодвинского судебного района Архангельской области начальник отдела – старший судебный пристав ОСП по г. Новодвинску УФССП по Архангельской области и НАО В. привечена к административной ответственности за нарушение установленного законом 30-дневного срока направления Г. ответа на обращение. Новодвинским городским судом Архангельской области оснований для изменения данного постановления не установлено. Не согласившись с позицией судьи, В. подана жалоба в Архангельский областной суд. При рассмотрении жалобы исполняющий обязанности председателя этого областного суда пришёл к выводу о том, что действия В. не содержат состава административного правонарушения, поскольку

¹ Материалы проверки прокуратуры Волгоградской области соблюдения Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области Закона № 59-ФЗ.

положения Закона № 59-ФЗ не применяются к отношениям, связанным с оспариванием действий судебных приставов по исполнению судебных актов, регламентируемых Федеральным законом от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее именуемым Законом № 229-ФЗ).

Вместе с тем исполняющий обязанности председателя Архангельского областного суда оставил без внимания то обстоятельство, что заместителем начальника отдела – заместителем старшего судебного пристава Х. прекращено рассмотрение обращения в порядке подчиненности, т. е. в соответствии с Законом № 229-ФЗ, о чём вынесено соответствующее постановление о рассмотрении обращения в соответствии с Законом № 59-ФЗ¹. Фактически исполняющий обязанности председателя не вник в основополагающие моменты ДАП, пересмотрев его поверхностно, что явилось следствием освобождения должностного лица от административной ответственности, а при таких обстоятельствах дальнейший пересмотр дела просто необходим, но в силу обозначенного запрета прокурор ограничен в инициативе такого пересмотра.

При этом не совсем ясно, почему в данном случае в отношении должностного лица применимы параметры о недопустимости ухудшения положения. С.А. Овсянниковым справедливо констатировано, что должностные лица органов власти должны нести повышенную административную ответственность². Ведь должностные лица, в особенности состоящие на государственной службе, в силу своего статуса должны быть ориентированы на соблюдение прав граждан, а в случае их нарушения нести не только дисциплинарную, но и административную ответственность при наличии в действиях состава административного правонарушения. Помимо этого, должностные лица, действующие в правовом государстве, ограничены его принципами. Правовое государство базируется на принципе взаимной ответственности государства и личности, предполагающем

¹ Материалы проверки прокуратуры г. Новодвинска Архангельской области соблюдения ОСП по г. Новодвинску УФССП по Архангельской области и НАО Закона № 59-ФЗ.

² См.: Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис.... канд. юрид. наук: – Саратов, 2007. С. 3.

возможность принуждения со стороны граждан в отношении государственных структур и их должностных лиц, соблюдение последними законов и ответственность за их нарушение¹. В силу служебного положения должностные лица обременены обязанностью по обеспечению соблюдения норм права². Такова сущность, юридическая природа должностных лиц.

Если рассматривать вопросы привлечения к административной ответственности должностных лиц через призму прокурорского надзора, то следует отметить, что, как правило, возбуждаемые прокурором в отношении должностных лиц ДАП, которые относятся к его исключительной компетенции, связаны с нарушениями гарантированных Конституцией РФ прав, в частности, таких, как избирательное право, право на предпринимательскую деятельность и получение информации, право в области персональных данных и т. д.

В связи с вышесказанным на законодательном уровне видится целесообразным предоставление прокурору полномочий по инициированию изменения вступившего в силу решения по ДАП в части усиления административной ответственности должностного лица органа власти, относительно которого ведётся ПДАП. Для этого необходимо принесение прокурором протеста на такое постановление (решение) по ДАП, вынесенное по результатам рассмотрения возбуждённого прокурором в рамках исключительной компетенции ДАП в отношении должностного лица органа власти. Реализация данного положения будет способствовать повышению результативности прокурорского надзора в рамках исполнения законодательства при осуществлении ПДАП.

Заслуживает внимания предложенная в проекте процессуального кодекса возможность усиления ответственности субъекта, относительно которого ведётся ПДАП, которая связана с допущенными в ходе разрешения дела и повлиявшими на

¹ См.: Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник/Н.И. Матузов, А.В. Малько. - 5-е изд. - Москва, 2020. С. 69.

² См.: Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: концептуальные проблемы: дис..... доктора юрид. наук. – Саратов, 2004. С. 61 – 62.

его исход существенными нарушениями требований административно-деликтного законодательства.

Вместе с тем понятие «существенное нарушение требований административно-деликтного законодательства» и его признаки в проекте процессуального кодекса не раскрыты.

В качестве значимых нарушений процессуальных требований Кодекса суды рассматривают: недоведение до лица, относительно которого ведётся ПДАП, сведений о дате составления протокола об АП¹ и предоставленных ему Конституцией РФ и Кодексом правах²; рассмотрение жалобы на акт по ДАП без наличия данных о надлежащем уведомлении потерпевшего³ или его законного представителя⁴ о месте и времени разрешения данной жалобы; ненадлежащее извещение привлекаемого к ответственности лица⁵, а также его защитника⁶ о предстоящем рассмотрении жалобы на постановление по ДАП; некачественное изучение доказательств по ДАП⁷.

Представляется, что данные нарушения процессуальных требований Кодекса, которые, в частности, могут служить основаниями для опротестования прокурором постановления по ДАП в порядке надзора, следует легально урегулировать.

¹ См.: Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2021 г. № 16-3887/2021 // Третий кассационный суд общей юрисдикции [сайт]. URL: http://3kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6103431&delo_id=2550001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 29.01.2022).

² См.: Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2021 г. № 16-6389/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2021 г. № 16-3887/2021 // Третий кассационный суд общей юрисдикции [сайт]. URL: http://3kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6103431&delo_id=2550001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 29.01.2022).

⁴ См.: Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 октября 2021 г. № 16-4384/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 06 декабря 2021 г. № 16-6677/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 ноября 2021 г. № 16-7418/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 28 декабря 2021 г. № 16-8542/2021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, анализ правоприменения позволяет прийти к выводу, что существенные нарушения процессуальных требований Кодекса – это такие нарушения его положений, которые допущены в ПДАП и ограничили гарантированные законом права лица, относительно которого ведётся ПДАП, потерпевшего, а также несоблюдение процедуры ПДАП, в результате чего обстоятельства по ДАП всесторонне, объективно, полно не исследованы и принято противоречащее закону постановление по ДАП.

Помимо уже вступивших в силу постановлений по ДАП и решений, принятых по итогам разрешения протестов и жалоб на эти акты, прокурор может оспорить различные виды определений, в то время как Кодекс не предусматривает возможность опротестования в надзорном порядке определений, которые выносятся в процессе производства по делу.

К примеру, заместителем прокурора Архангельской области принесен протест на вступившее в силу определение мирового судьи, которым ДАП в отношении гражданки Республики Украина передано в ГП РФ для дальнейшего производства. Постановлением председателя Архангельского областного суда протест удовлетворен¹.

М.В. Грачевой отмечено, что в результате произведенных в 2008 г. глобальных изменений института надзорного пересмотра вопросы процедуры разрешения судом надзорной инстанции жалоб, протестов на вступившие в силу акты по ДАП, сроки их подачи так и не определены².

По этому поводу О.А. Степанова пишет, что закрепление максимально допустимых сроков для оспаривания судебных актов по ДАП, которые вступили в

¹ Материалы проверки прокуратуры Архангельской области соблюдения миграционного законодательства.

² См.: Грачева М.В. Правовое регулирование пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: к истории вопроса // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 38.

силу, обусловлено концепцией «правовой определённости и права на справедливое судебное разбирательство»¹.

КС РФ указал, что законодательное неурегулирование срока, в рамках которого заинтересованное лицо может прийти к выводу об обжаловании окончательного судебного решения, создает неясность в материальных правоотношениях, являющихся предметом спора и возникших в процессе судебных тяжб процессуальных правоотношений, предоставляя возможность отмены состоявшегося судебного акта в любое время².

Исходя из правовой позиции Европейского суда опротестование прокурором вступивших в силу постановлений по ДАП в отсутствие урегулированного Кодексом срока недопустимо, поскольку пересмотр окончательных судебных решений возможен только при условии ограничения его конкретным промежутком времени³.

Ученые в сфере административного права выдвигают различные предложения относительно возможного периода времени для опротестования судебных актов по ДАП после того, как они вступили в силу. Некоторые исследователи считают, что срок для подачи жалобы на судебные решения в порядке надзора не должен превышать трёх месяцев с момента вступления последнего судебного постановления в силу⁴, другая часть ученых считает шесть месяцев достаточным сроком для обжалования таких актов по ДАП⁵.

¹ Степанова О.А. Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2014. С. 29..

² См.: Веретенников Н.Н. Принципы и правила рассмотрения жалоб и протестов на вступившие в законную силу судебные акты по делам об административных правонарушениях // Теория и практика общественного развития. 2014. № 11. С. 152.

³ См.: Кодзаев Ч.С. Проблемы осуществления права на обжалование (опротестование) постановлений по делам об административных правонарушениях // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. 2011. № 4. С. 156.

⁴ См. например: Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2017. С. 122.

⁵ См. например: Веретенников Н.Н. Принципы и правила рассмотрения жалоб и протестов на вступившие в законную силу судебные акты по делам об административных правонарушениях // Теория и практика общественного развития. 2014. № 11. С. 152. Трухачев С.Б. Некоторые правовые аспекты контрольных полномочий судов общей юрисдикции в производстве по делам

В большинстве зарубежных стран законодателем ограничен период опротестования вступивших в силу актов по ДАП. Так, в Республике Беларусь¹, Республике Таджикистан² вступившее в силу постановление по ДАП может быть опротестовано в течение шести месяцев после вступления в силу, в Кыргызской Республике – в течение трех месяцев³.

Несмотря на приведенные доводы и правовые позиции судов, представляется, что установление предельных периодов опротестования вступивших в силу актов по ДАП послужит временным ограничителем права на защиту, а прокурор не сможет реализовать в полной мере надзорное сопровождение ПДАП. Ранее обращалось внимание на невозможность своевременного изучения прокурором в полном объёме ДАП, рассмотренных органами административной юрисдикции, что наглядно демонстрирует востребованность надзорного производства. Не исключается опротестование прокурором вступившего в силу постановления по ДАП на основании результатов разрешённой жалобы, поступившей к нему по истечении значительного промежутка времени, когда постановление уже вступило в силу, с учетом того, что прокурор не надзирает за деятельностью судов, а при установлении предельных сроков для принесения протеста прокурор фактически лишен возможности восстановить законность. В случае, если прокурор при проведении проверки по обращению выявит незаконный процессуальный документ по ДАП, не связанный с доводами обращения, при ограниченном сроке его оспаривания право принесения

об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017. № 8. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

¹ См.: ч. 3 ст. 12.11 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06 января 2021 года № 92-3 (в ред. от 17.07.2023 г.). URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК2100092> (далее – Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь), (дата обращения: 08.03.2024).

² См.: ст. 185 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 года № 1180 (в ред. от 03.01.2024 г.). URL: <https://docplayer.ru/27759765-Processualnyy-kodeks-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-respubliki-tadzhikistan.html> (дата обращения: 08.03.2024).

³ См.: ст. 601 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114 (в ред. от 28.02.2024 г.). URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30232566#pos=6;-274 (дата обращения: 08.03.2024).

прокурором протеста может быть и не реализовано в силу истечения соответствующего срока.

Примечательно, что при рассмотрении протеста в порядке надзора судебное заседание не проводится, соответственно, прокурор участия в рассмотрении протеста не принимает и ввиду этого не обладает возможностью пояснить доводы, изложенные в протесте. В отличие от законодательства об административных правонарушениях все отрасли процессуального права следуют строжайшему соблюдению прав заинтересованных лиц на участие в рассмотрении дела. К примеру, в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством генпрокурор РФ, его заместитель участвуют в судебных заседаниях Президиума ВС РФ с правом дачи пояснений по делу¹. В связи с этим приобретает свою актуальность осведомленность прокурора о результатах разрешения его протеста относительно постановления, которое уже вступило в силу по ДАП. Так как Кодекс напрямую не определяет, каким способом необходимо уведомлять прокурора о результатах рассмотрения его протеста, заслуживает внимания предположение К.В. Моренко, что такого рода уведомление следует осуществлять посредством адресования прокурору копии соответствующего решения по протесту².

Таким образом, проведённое в данном параграфе исследование процессуальной деятельности прокурора при пересмотре в порядке надзора постановления по ДАП позволяет сформулировать следующие выводы:

1. В целом эффективность реализации прокурорами высшего и среднего звеньев полномочий по опротестованию актов по ДАП после их вступления в силу очевидна, об этом свидетельствует принесение ежегодно данными должностными лицами надзорного ведомства более 1 000 протестов на вступившие в силу акты по ДАП.

¹ См.: Князева И.Н. Порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Административное право и процесс. 2015. № 4. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис.... канд. юрид. наук. - Москва, 2017. С. 127.

2. Структура протестов прокуроров на акты по ДАП после их вступления в силу выглядит следующим образом: 5 % протестов прокурорами принесено на постановления административно-юрисдикционных органов по ДАП, которые являлись предметом судебного рассмотрения до того, как вступили в силу, 76,4 % – на акты мировых судей по ДАП, 18,6 % – на акты городских и районных судов по ДАП.

3. Большинство ходатайств прокуроров о возобновлении срока оспаривания актов по ДАП после их вступления в силу обусловлено вскрытием оснований для принесения протеста на акт по ДАП по итогам проверок. Такие ситуации негативно влияют на качество прокурорского надзора при ПДАП, поскольку позволяют судам, административно-юрисдикционным органам не удовлетворять ходатайства прокуроров о возобновлении упущенного времени для принятия мер реагирования, оперируя при этом оценочным критерием «уважительность причин пропуска срока принесения протеста на постановление по ДАП». Им свойственно восприятие прокурорской проверки как ненадлежащего основания к возобновлению срока принесения протеста на акт по ДАП.

4. Процессуальная деятельность прокурора на стадии пересмотра вступившего в законную силу акта по ДАП представляет собой комплекс его полномочий по выявлению вступивших в силу судебных постановлений, решений и определений по данному делу, содержащих существенные нарушения процессуальных норм КоАП, которые привели к несоблюдению порядка рассмотрения административного правонарушения или ущемлению прав потерпевшего и лица, привлекаемого к ответственности, что создало препятствия для полного выяснения обстоятельств дела и привело к вынесению неправомерного решения. Эти полномочия направлены на устранение подобных нарушений путем подачи протеста на соответствующие судебные акты.

5. Существенные нарушения процессуальных норм Кодекса включают те нарушения, которые были допущены при рассмотрении ДАП и привели к ограничению законных прав лица, относительно которого ведется дело, либо потерпевшего. К таким нарушениям относится также несоблюдение установленной

процедуры рассмотрения административного правонарушения, что привело к неполному, необъективному исследованию обстоятельств дела и принятию незаконного постановления по данному административному правонарушению.

6. С точки зрения логической целостности содержания Кодекса следует урегулировать процедуру возвращения компетентными субъектами протеста и жалобы в случае принятия решения об отказе в их рассмотрении.

7. Зарубежный опыт пересмотра ДАП демонстрирует положительные примеры того, что вступившие в силу акты административно-юрисдикционных органов по ДАП могут быть предметом рассмотрения суда. Практическое использование и законодательное урегулирование такого опыта позволит прокурорам городского, районного звеньев, их заместителям, военным прокурорам округов и флотов, уравненным к ним прокурорам самостоятельно оспаривать вступившие в силу акты административно-юрисдикционных органов по ДАП посредством принесения протеста в соответствующий районный, городской и военный суд. Реализация обозначенных полномочий позволит организовать действенный прокурорский надзор на местах без участия прокуратур вышестоящего звена.

Предлагаемый вариант оптимизации полномочий прокуроров городского и районного звеньев на этапе пересмотра постановления по ДАП сформулирован с учетом мнения прокурорских работников, 63 % из которых полагают, что эта необходимость назрела, а 31 % убеждены, что это повысит эффективность надзорной деятельности прокуроров районного и городского звеньев за исполнением законов при ПДАП.

8. Представляется целесообразным в АПК РФ ввести в действие термин «протест на вступивший в законную силу судебный акт о привлечении к административной ответственности», а употребление термина «представление прокурора о пересмотре в порядке кассационного производства вступивших в законную силу судебных актов» в ключе регламентированных Кодексом полномочий прокурора по опротестованию актов по ДАП после их вступления в силу исключить. Данные преобразования в некоторой степени скорректируют

очевидные расхождения нормативной регламентации полномочий прокурора при пересмотре ДАП между нормами АПК РФ и Кодекса.

9. Законодательная регламентация усиления административной ответственности должностного лица органа власти, после вступления в силу постановленного в отношении него акта по ДАП, будет способствовать повышению результативности прокурорского надзора в рамках исполнения законодательства при осуществлении ПДАП. Для этого необходимо наличие одновременно следующих обстоятельств:

1) ДАП в отношении должностного лица органа власти возбуждено прокурором и относится к его компетенции;

2) прокурором принесён протест на вступившее в силу постановление по ДАП в отношении должностного лица органа власти.

§ 2.3. Полномочия прокурора при пересмотре вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении по зарубежному законодательству

Исполнение прокурором закрепленных Кодексом полномочий на этапе пересмотра вступившего в силу постановления по ДАП вызывает множество дискуссионных моментов и требует дополнительного анализа с точки зрения правовых последствий, что, как следствие, влечет за собой необходимость их законодательного урегулирования. Исследование зарубежного опыта процессуальной деятельности прокурора при повторном рассмотрении ДАП позволит определить уровень развитости этих полномочий и поспособствует достижению положительного результата в их развитии и нормативном регулировании в нашем государстве.

Особый интерес представляет правовое регулирование полномочий прокурора при пересмотре вступившего в силу постановления по ДАП в странах

ближнего зарубежья¹ – бывших республиках СССР в связи с формированием их правовой базы на основе советского законодательства.

В литературе отмечается, что ввиду взаимного родства административно-деликтное законодательство РФ и Республики Казахстан развивается, по сути, параллельно². В этой связи первоначально обращается внимание на урегулирование полномочий прокурора в процессе пересмотра вступившего в силу постановления по ДАП согласно законодательству Республики Казахстан.

В Республике Казахстан полномочия прокурора на стадии пересмотра ДАП регламентированы Законом от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре»³ (в дальнейшем именуемым как Закон о прокуратуре Республики Казахстан), Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях⁴ и Приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»⁵ (в дальнейшем именуемым как Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан № 60).

Следует отметить, что процессуальная деятельность прокурора Республики Казахстан при пересмотре ДАП, подобно деятельности российского прокурора, осуществляется через призму прокурорского надзора. Так, в силу ст. 5 Закона о прокуратуре Республики Казахстан прокурор в ПДАП осуществляет надзор за

¹ В настоящем параграфе нами будет рассмотрено законодательство об административных правонарушениях Республики Беларусь, Республики Таджикистан, Республики Казахстан, Республики Узбекистан, Республики Молдова, Туркменистана.

² См.: Жумагулов М.И. Правовые основы административного принуждения. Монография. – Нур-Султан: КИСИ при Президенте РК, 2019. С. 136.

³ Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» (в ред. от 12.09.2023 г.). URL: https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31690116 (дата обращения: 08.03.2024).

⁴ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (в ред. от 11.02.2024 г.). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399 (дата обращения: 08.03.2024).

⁵ Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора». Доступ из информационно – правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894> (дата обращения: 27.10.2020).

соответствием законодательству вступивших в силу актов судебных органов по ДАП. Российский прокурор такого права лишен с 01 июля 2002 года¹

В силу положений Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях² органы прокуратуры осуществляют функцию высшего надзора за соблюдением законов в ПДАП посредством проведения проверок этого производства и оценки принятых по ДАП актов на предмет их соответствия закону. По итогам таких проверок прокурору предоставлено право приносить протест на постановление по ДАП в суд.

Повторное рассмотрение судебных актов по ДАП после того, как они вступили в силу, осуществляется кассационным судом. Как и в российском законодательстве, кодифицированным нормативным правовым актом рассматриваемого государства не допускается пересмотр принятых и уже вступивших силу постановлений по ДАП административно-юрисдикционных органов.

Обжалование судебных постановлений по ДАП после их вступления в силу может быть осуществлено исключительно прокурорами высшего звена в рамках системы органов прокуратуры Республики Казахстан. К таким должностным лицам относятся Генеральный прокурор Республики Казахстан и его заместитель³.

Согласно изученному нормативному акту Республики Казахстан, пересмотр уже вступивших в силу постановлений по ДАП может быть осуществлен только при условии принесения протеста прокурора на эти решения. В российском административно-деликтном законодательстве подобных ограничений не содержится. Это можно интерпретировать как недостаток правового регулирования данного государства, так как наличие такого положения исключает возможность субъекта оспорить вынесенные в отношении него решения о

¹ См.: Винокуров А.Ю. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 6. С. 21.

² См.: ст. 759, 760 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

³ См.: ст. 848 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

привлечении к ответственности, что приводит к использованию иного механизма оспаривания вступивших в силу судебных решений по ДАП.

Вступивший в силу судебный акт по ДАП может быть оспорен посредством подачи кассационного протеста Генеральным прокурором Республики Казахстан или его заместителем. Прокурор вправе отреагировать на незаконное решение по данному делу по итогам проведения соответствующей проверки. Участники ПДАП, включая правонарушителя, потерпевшего, их представителей, защитника, а также должностных лиц, осуществлявших ПДАП, имеют право обратиться к Генеральному прокурору Республики Казахстан или его заместителю с ходатайством о подаче кассационного протеста. Такое обращение участников производства служит основанием для опротестования прокурором уже вступившего в силу судебного акта по ДАП лишь при условии, что сроки для его обжалования были пропущены по уважительной причине¹. Рассмотрение подобных ходатайств осуществляется прокурором в течение тридцати рабочих дней со дня получения материалов ДАП.

Тем не менее подача прокурору соответствующего ходатайства не влечет за собой безусловного опротестования вступившего в силу постановления по ДАП. В случае несоответствия содержания поданного ходатайства установленным критериям прокурор вправе возвратить его заявителю².

Следует подчеркнуть, что опротестование акта по ДАП прокурором возможно лишь после его вступления в силу при условии, что его реализация будет сопряжена с негативными последствиями для социально-экономического сектора и обеспечения безопасности Республики Казахстан, а также повлечёт за собой нарушения прав и законных интересов неопределённого круга лиц либо приведёт к ошибочному толкованию нормативных положений судебными инстанциями, административно-юрисдикционными органами и их должностными лицами.

Одновременно законодательство данного государства устанавливает временные ограничения для прокурора на реализацию его полномочий по

¹ См.: п. 53, 54 Приказа Генерального прокурора Республики Казахстан № 60.

² См.: ч. 8 ст. 848 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

обжалованию в порядке надзора вступивших в силу судебных решений по ДАП. Например, в случае ужесточения наказания для лица, в отношении которого было принято решение о привлечении к административной ответственности или о прекращении дела, протест может быть подан в течение одного года со дня вступления судебного решения по ДАП в силу¹.

Если прокурорами нижестоящих звеньев в системе органов прокуратуры Республики Казахстан относительно Генерального прокурора и его заместителей установлен не соответствующий закону акт по ДАП после его вступления в силу, то данными должностными лицами в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан направляется мотивированное представление о принесении кассационного протеста².

Поэтому в ходе надзорного сопровождения ПДАП прокурору позволено запрашивать из соответствующего суда ДАП, акты по которым вступили в силу³. Указанным правом наделён генеральный прокурор республики, его заместители, а также прокурор области, уравниваемые к нему прокуроры⁴.

Законодательством Республики Казахстан к содержанию протеста прокурора регламентированы обязательные требования. В частности, в акте прокурорского надзора является обязательным указать: наименование суда, в который подаётся протест; регалии прокурора, принесшего протест; наименование судебного органа, акт которого опротестовывается; содержание оспариваемого акта суда и доводы о его несоответствии закону; требование прокурора, принесшего протест⁵.

Мера реагирования Генерального прокурора Республики Казахстан или его заместителя на вступившее в силу постановление по ДАП, а также дальнейшие решения, принятые после рассмотрения жалоб и протестов на это постановление, рассматривается специализированной коллегией Верховного Суда Республики

¹ См.: ст. 851 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

² См.: п. 49 Приказа Генерального прокурора Республики Казахстан № 60.

³ См.: ст. 13 Закона о прокуратуре Республики Казахстан.

⁴ См.: ч. 1 ст. 848 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях

⁵ См.: Лифанов Д.М. Административно-деликтное законодательство стран - участников Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовой анализ // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 5. С. 23.

Казахстан, состоящей из трех судей, в течение тридцати дней со дня поступления протеста¹.

Необходимо подчеркнуть, что протест прокурором адресуется в соответствующую судебную коллегия, тогда как копии данного документа направляются участникам ПДАП.

Заслуживает внимания предоставленная административно-деликтным законодательством Республики Казахстан прокурору возможность отозвать принесённый протест на вступивший в силу акт по ДАП. Для этого прокурору необходимо до начала рассмотрения этого акта прокурорского реагирования подать в суд кассационной инстанции заявление об его отзыве. Российскому прокурору такой возможности законодательством не дано. После того как прокурором протест отозван, он может быть принесён повторно. Когда прокурор приносит протест на уже вступившее в силу постановление по ДАП, его исполнение приостанавливается.

В законодательстве Республики Казахстан, в отличие от российского, представляются следующие положительные аспекты: конкретное указание в законе оснований для пересмотра вступивших в силу судебных решений по ДАП; право прокурора запрашивать у суда материалы ДАП после вступления его решения в силу; возможность прокурора приносить протест против вступившего в законную силу судебного акта по ДАП в случае усиления административной ответственности лица, привлечённого к ответственности; право прокурора отозвать поданный им протест на вступившее по ДАП в силу судебное решение до начала его рассмотрения.

Вместе с тем предоставление прокурору исключительного права по оспариванию вступивших в силу актов по ДАП предлагается расценивать как нормативный недостаток, поскольку этим ограничиваются права привлеченного к

¹ См.: Порядок обжалования судебных актов в вышестоящих судебных инстанциях // Специализированный административный суд города Актобе Актыубинской области [сайт]. URL: <https://akt.sud.kz/rus/sub/admsud/poryadok-obzhalovaniya-sudebnyh-aktov-v-vyshestoyashchih-sudebnyh-instanciyah> (дата обращения: 27.11.2021).

административной ответственности субъекта, потерпевшего на защиту в судебном порядке прав и законных интересов.

В Республике Таджикистан компетенция прокурора на этапе пересмотра вступившего в силу постановления по ДАП определена Конституционным законом от 25 июля 2005 года № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан¹» (в дальнейшем именуемым Законом о прокуратуре Республики Таджикистан) и Процессуальным кодексом об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 года № 975².

В соответствии с данным кодексом, полномочия прокурора на этом этапе пересмотра ДАП связаны с возможностью опротестования вынесенных судебных решений независимо от его участия в процессе рассмотрения ДАП, а также постановлений, вынесенных по результатам разрешения возбужденного им ДАП и в отношении несовершеннолетних³.

В отличие от Республики Казахстан законодательством Республики Таджикистан определен более широкий перечень должностных лиц, правомочных приносить протесты в порядке надзора на вступившие в силу судебные решения по ДАП. В частности, согласно административно-деликтному законодательству Республики Таджикистан, данное полномочие предоставлено не только высшим должностным лицам системы органов прокуратуры данной республики, таким как Генеральный прокурор, его заместители и Главный военный прокурор, но также и средним уровням системы органов прокуратуры указанной республики, включая прокуроров автономных областей, областных прокуратур, транспортного прокурора и прокурора города федерального значения⁴. Такой принцип

¹ Конституционный закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 года № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» (в ред. от 13.11.2023 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=304444828 (дата обращения: 08.03.2024).

² Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 года № 975 (в ред. от 03.01.2024 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31428231 (дата обращения: 08.03.2024).

³ См.: ст. 36 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

⁴ См.: ст. 183 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

распределения между прокурорами полномочий по оспариванию вступивших в силу судебных актов по ДАП характерен и для российского законодательства.

В рамках надзорного производства протест может быть подан на постановление по ДАП лишь в случае его предшествующего судебного рассмотрения. Таким образом, обжалование вступивших в силу решений административно-юрисдикционных органов по ДАП исключается. Это обстоятельство следует рассматривать как пробел в правовом регулировании Республики Таджикистан, поскольку в данном контексте ограничивается право на защиту лица, привлекаемого к административной ответственности. Данные недостатки правового регулирования характерны как законодательству Республики Казахстан, так и российскому законодательству.

Законодательством Республики Таджикистан определен инстанционный порядок судебного оспаривания вступивших в силу актов по ДАП, протест на такой процессуальный документ по ДАП направляется непосредственно в судебную инстанцию, которая будет проверять законность решений по ДАП нижестоящих судебных органов. В частности, акты по ДАП судов автономной области и областей, города федерального значения опротестовываются прокурором соответственно в президиумы данных судов; акты по ДАП судов городов и районов республиканского подчинения – в судебную коллегия по делам об административных правонарушениях верховного суда республики, а акты последней – в президиум этого верховного суда¹. Законодательством Республики Казахстан подобный порядок не предусмотрен.

При этом принесение прокурором в порядке надзора протеста не исключает его отзыва до начала судебного заседания. Вместе с тем правовая неопределенность законодательства рассматриваемой республики не позволяет сделать однозначного вывода о возможности повторного принесения протеста в случае его отзыва.

¹ См.: ст. 184 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

Предоставляя прокурору полномочия по опротестованию определения либо постановления суда по ДАП, которое вступило в силу, по причине его мягкости либо по основаниям, ведущим к ухудшению положения делинквента, а равно определения или постановления суда о прекращении ПДАП, законодатель Республики Таджикистан в то же время определяет срок их реализации – шесть месяцев после того, как указанные акты вступили в законную силу¹. Несмотря на то, что данный подход является более прогрессивным по сравнению с российским законодательством, установление сроков для осуществления прокурором своих полномочий по обжалованию вступивших в силу актов в рамках ДАП накладывает ограничения на их реализацию и, соответственно, возможность восстановить законность.

В кодифицированном нормативно-правовом акте Республики Таджикистан установлены требования к надзорному протесту, который должен содержать следующие данные: название судебной инстанции, в которую подается указанный акт прокурорского реагирования; информацию о прокуроре, подавшем протест (фамилия, имя, отчество, место службы и процессуальный статус); список судов, которые рассматривали дело в первой, кассационной или надзорной инстанциях, а также краткое изложение содержания вынесенных ими решений; ссылки на оспариваемые судебные решения и выявленные нарушения законодательства в ходе ПДАП; требования прокурора, подавшего протест. В обязательном порядке к протесту прокурором прилагаются также копии принятых судом по ДАП актов и процессуальные документы, подтверждающие доводы протеста, заверенные надлежащим образом².

В случае несоблюдения указанных требований к протесту и сроку его подачи он возвращается судом прокурору без рассмотрения³.

¹ См.: ст. 185 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

² См.: ст. 186 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

³ См.: ст. 187 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

Для того чтобы проверить вступившее в силу постановление по ДАП на предмет его законности и обоснованности, компетентным прокурорам Республики Таджикистан – генеральному прокурору, его заместителям, главному военному прокурору, прокурорам автономной области и областей, приравненному к ним транспортному прокурору, прокурору города федерального значения предоставлена возможность запросить из соответствующего суда ДАП.

Городским, районным прокурорам, приравненным к ним прокурорам также предоставлено право истребовать из городских и районных судов соответствующие дела. Учитывая, что обозначенные должностные лица не наделены компетенцией по опротестованию судебных актов по ДАП в порядке надзора, они при наличии оснований направляют вышестоящему прокурору представление о принесении протеста в порядке надзора¹.

В российском законодательстве прокурору не предоставлено полномочий по истребованию из соответствующего суда ДАП, однако такое право может быть учтено в законе, в частности, с учетом ранее обозначенного предложения о наделении прокуроров городского и районного звеньев правом опротестования вступивших в силу постановлений (решений) административно-юрисдикционных органов по ДАП.

Необходимо отметить, что рассмотрение надзорного протеста судом осуществляется в течение двадцати суток, при этом исполнение опротестованного решения приостанавливается².

Заслуживает внимания детальная регламентация участия прокурора в рассмотрении надзорного протеста. Так, согласно законодательству об административной ответственности Республики Таджикистан генеральный прокурор, его заместители принимают участие в рассмотрении протестов Президиумом Верховного Суда Республики Таджикистан, а прокурор,

¹ См.: ст. 189 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан, ст. 38 Закона о прокуратуре Республики Таджикистан.

² См.: ст. 188 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

уполномоченный генеральным прокурором, – в заседаниях судебной коллегии по делам об административных правонарушениях этого суда; прокуроры автономной области и областей, города федерального назначения, приравненный к ним транспортный прокурор, их заместители – в президиумах судов автономной области и областей, города федерального значения¹. В соответствии с российским законодательством при рассмотрении протеста в порядке надзора судебное заседание не проводится, соответственно, прокурор участие в рассмотрении протеста не принимает и ввиду этого не обладает возможностью пояснить доводы, изложенные в протесте. В связи с этим российским законодателем может быть учтен данный опыт Республики Таджикистан в целях совершенствования нормативно-правового регулирования.

В законодательстве Республики Таджикистан видится несколько положительных аспектов, отличающихся от норм российского законодательства: процедура рассмотрения надзорного протеста осуществляется при участии прокурора; прокурор наделён правом запроса ДАП из соответствующего судебного органа после вступления его решений в силу; прокурор обладает полномочиями для оспаривания вступивших в силу судебных постановлений по ДАП, в случае увеличения меры административной ответственности лица, привлечённого к таковой ответственности.

Одновременно с установлением срока реализации прокурором полномочий по обжалованию вступившего по ДАП в силу акта ввиду его мягкости либо по основаниям, ведущим к ухудшению положения виновного в АП субъекта, а равно определения либо постановления суда о прекращении ПДАП ограничивается реализация таких полномочий.

Недостатком нормативно-правового регулирования Республики Таджикистан также является то, что на законодательном уровне не определены исчерпывающие поводы, на основании которых возможен пересмотр вступившего в силу судебного акта по ДАП, а также не регламентирована процедура повторного

¹ См.: ст. 190 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан.

рассмотрения актов административно-юрисдикционных органов по ДАП, после того как они вступили в силу.

По схожему с законодательством Республики Таджикистан принципу реализуется процессуальная деятельность прокурора в Республике Узбекистан на стадии пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП.

В Республике Узбекистан полномочия прокурора на стадии пересмотра уже вступивших в силу решений по ДАП регламентируются Законом Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-XII «О прокуратуре¹» (в дальнейшем именуемым как Закон Республики Узбекистан о прокуратуре) и Кодексом Республики Узбекистан об административной ответственности².

Законодательство Республики Узбекистан об административных правонарушениях определяет, что прокурорский надзор в ПДАП направлен на обеспечение законности в этой сфере³, для чего прокурору вверено право опротестования постановлений по ДАП и последующих решений по жалобам на такие постановления. Это полномочие реализуется, в частности, путем оспаривания в надзорном порядке постановления по ДАП.

Согласно административно-деликтному законодательству Республики Узбекистан судебное решение по ДАП, которое уже вступило в силу и было ранее рассмотрено в суде первой инстанции в апелляционном порядке, может быть обжаловано в кассационном порядке. Кроме того, прокурор также имеет право подать протест в кассационном порядке на постановление суда апелляционной инстанции по ДАП⁴. Отмеченное позволяет сделать вывод, что прокурор не может принести протест на акты административно-юрисдикционных органов по ДАП, если они вступили в силу и не пересматривались судебными органами. Подобное

¹ См.: Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-XII «О прокуратуре» (в ред. от 19.02.2024 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30439137 (дата обращения: 08.03.2024).

² См.: Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сентября 1994 года № 2015-XII (ред. от 17.02.2024 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421092 (дата обращения: 08.03.2024).

³ Шабает А.Б. «Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности Республики Узбекистан»: дис.... акад. степени магистра – Нукус, 2014. С. 34.

⁴ См: ст. 324.10 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

нормативно-правовое регулирование компетенции прокурора на рассматриваемом этапе ПДАП свойственно не только для законодательства Республики Казахстан и Республики Таджикистан, но также и для российского законодательства.

На основе анализа законодательных норм Республики Узбекистан компетенция прокурора по обжалованию в кассационном порядке вступивших в силу постановлений по ДАП формально может быть классифицирована на две категории.

Первая группа полномочий включает право на обжалование судебных решений в кассационном порядке, предоставленное прокурорам верхнего и среднего звеньев системы органов прокуратуры Республики Узбекистан: генеральному прокурору, его заместителям, прокурорам республик и областей, городов федерального значения, а также прокурорам, приравненным к ним, и их заместителям¹.

Вторая группа объединяет полномочия, принадлежащие исключительно Генеральному прокурору Республики Узбекистан и его заместителям. Это полномочия по принесению протеста о повторном разрешении ДАП в кассационном порядке. Следует отметить, что для принесения такого протеста предусмотрен шестимесячный срок с момента вынесения определения судом кассационной инстанции². Однако на законодательном уровне отсутствуют конкретные критерии для повторного рассмотрения ДАП в суде кассационной инстанции, что свидетельствует о правовой неопределенности реализации обозначенных полномочий прокурора.

Согласно законодательству об административной ответственности Республики Узбекистан кассационный протест приносится непосредственно в Верховный суд Республики Узбекистан. При этом сроки принесения прокурором протеста законодательно ограничены и составляют шесть месяцев со дня вынесения постановления суда апелляционной инстанции. В случае наличия уважительных причин пропуска данного срока он по ходатайству прокурора может

¹ См.: ст. 324.11 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

² См.: ст. 324.25 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

быть восстановлен судом кассационной инстанции¹. При этом оценка уважительности причин зависит от усмотрения суда. Указанное видится недостатком нормативно-правового регулирования, поскольку на законодательном уровне необходимо закрепить нормы, определяющие уважительные причины пропуска срока принесения кассационного протеста.

К кассационному протесту предъявляются определенные требования, несоблюдение которых влечет возвращение его прокурору². После устранения недостатков прокурор вправе вновь принести протест. Так, протест должен содержать сведения о суде, в который он подается, должностном лице, его подающем, судах, рассматривавших дело, и принятых ими решениях, судебном акте, который опротестовывается, причины для пересмотра ДАП в порядке надзора и доводы о наличии этих оснований, требования прокурора³.

Следует обратить внимание на предусмотренную законодательством Республики Узбекистан об административной ответственности возможность прокурора дополнять и изменять протест до начала судебного заседания. При этом дополнить, изменить содержание протеста вправе не только прокурор, его принесший, но и вышестоящий прокурор. Законодательством ранее рассмотренных стран, в том числе российским законодательством, возможность внесения прокурором дополнений и изменений в протест не предусмотрена. Примечательно, что внесение изменений или дополнений в кассационный протест с целью усиления административной ответственности лица недопустимо, если такие требования не были отражены в первоначальной версии данного протеста.

Кроме того, заслуживает внимания тот факт, что прокурор имеет право отозвать кассационный протест до удаления суда кассационной инстанции для постановления решения в комнату совещаний. Действующее законодательство ранее рассмотренных стран допускает отзыв протеста прокурором до начала его

¹ См.: ст. 324.12 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

² См.: ст. 324.14 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

³ См.: ст. 324.13 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

рассмотрения в суде¹. В случае отзыва протеста надзорное производство прекращается, о чем судом выносится определение². Исходя из анализа норм закона повторное принесение протеста исключается, поскольку кассационное производство прекращается.

Необходимо отметить, что срок рассмотрения кассационного протеста составляет один месяц с даты начала его рассмотрения. Во время судебного процесса прокурор, подавший протест, выступает первым. Отсутствие прокурора, который был проинформирован о рассмотрении протеста, не препятствует рассмотрению дела в кассационном порядке³. В соответствии с нормами российского законодательства при рассмотрении протеста в рамках надзорного производства судебное заседание не проводится, однако опыт Республики Узбекистан может быть учтен российским законодателем.

Копия судебного определения, принятого по итогам рассмотрения кассационного протеста, подлежит направлению прокурору в течение трёх суток с момента его вынесения⁴.

Особенности компетенции прокурора на стадии пересмотра вступивших в силу судебных решений по ДАП в Республике Узбекистан включают: подачу протеста на результаты пересмотра ДАП в кассационном порядке; внесение поправок и дополнений в протест до начала судебного заседания; отзыв кассационного протеста до того, как суд кассационной инстанции удалится в совещательную комнату для вынесения решения.

Несмотря на это, нормативная правовая база, регламентирующая основания для подачи прокурором кассационного протеста по ДАП в суд кассационной инстанции, отсутствует.

При изучении законодательства Республики Беларусь необходимо обратить внимание на такие нормативные акты, регулирующие процессуальную

¹ См.: ст. 324.20 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

² См.: ст. 36 Закона Республики Узбекистан о прокуратуре.

³ См.: ст. 324.21 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

⁴ См.: 324.9 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

деятельность прокурора на стадии пересмотра вступивших в силу решений по ДАП, как Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь¹» и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях².

В отличие от органов прокуратуры РФ органы прокуратуры Республики Беларусь надзирают за законностью актов по ДАП, постановленных судами³. Данные полномочия прокурора конкретизированы в вышеуказанном кодифицированном нормативном правовом акте рассматриваемой республики⁴, в соответствии с которым решения по ДАП, вынесенные административно-юрисдикционными органами и вступившие в силу, могут быть обжалованы в городских и районных судах, а судебные решения – у председателя суда вышестоящей инстанции. Протест на постановление по ДАП адресуется в городской либо районный суд, если до вступления в силу оно было оспорено в коллегиальный орган, вышестоящий административно-юрисдикционный орган, его должностному лицу. Если ДАП до вступления в силу постановленных по нему актов пересмотрено судом, то протест на такой акт подаётся председателю суда вышестоящего уровня.

Необходимо подчеркнуть, что прокурор обладает правом подачи протеста на постановление вне зависимости от факта его опротестования или обжалования до момента вступления в силу⁵.

¹ См.: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (в ред. от 03.01.2024 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30538333, (далее – Закон Республики Беларусь о прокуратуре), (дата обращения: 08.03.2024).

² См.: Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06 января 2021 года № 92-З (в ред. от 17.07.2023 г.). URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=HK2100092> (дата обращения: 08.03.2024).

³ См.: Субанова Н.В., Магомедов Ш.М. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы в Российской Федерации и Республике Беларусь: сравнительно-правовые аспекты // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 5 (97). С. 71.

⁴ См.: ст. 32, 33 Закона Республики Беларусь о прокуратуре.

⁵ См.: п. 15, 16 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6 «О практике рассмотрения судами жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях». URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/postanov3/pst284.htm> (дата обращения: 07.07.2021).

Таким образом, текущее законодательство Республики Беларусь предусматривает возможность пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП, принятых административно-юрисдикционными органами, по протесту прокурора. Законодательством иных стран ближнего зарубежья и российским законодательством обозначенных полномочий прокурору не предоставлено.

Следует подчеркнуть, что возможность оспаривания вступившего в силу постановления по ДАП у прокурора возникает в течение шестимесячного периода со дня вступления указанного акта в силу. Если данный срок истёк, протест не будет принят к рассмотрению. Однако если прокурор подал жалобу на вступившее в силу постановление по ДАП до истечения установленного законом срока для его оспаривания, этот период не считается пропущенным. Тем не менее, положения законодательства, позволяющие прокурору восстановить срок для опротестования вступившего в силу решения по ДАП, отсутствуют, что представляет собой пробел в правовом регулировании, так как это ограничивает реализацию соответствующих полномочий прокурора.

После того как утрачен определенный законом срок для обжалования по ДАП вступившего в силу акта, прокурор может подать протест против этого решения, только если в действиях лица присутствуют признаки уголовного правонарушения и срок давности привлечения к ответственности за его совершение не истёк¹.

В случае принесения протеста прокурору предоставлено право приостановить реализацию постановления по ДАП² до рассмотрения протеста.

Срок рассмотрения протеста составляет месяц с даты его поступления. Об оставлении протеста без удовлетворения прокурору, его принесшему, сообщается

¹ См.: ст. 13.12 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

² См.: ст. 13.13 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

письменно с указанием причин отказа в пересмотре дела, а в случае удовлетворения протеста копия решения высылается в течение трёх суток¹.

Прогрессивным моментом в законодательстве Республики Беларусь является наличие возможности опротестования прокурором в районный или городской суд вступивших в силу постановлений по ДАП, вынесенных административно-юрисдикционными органами.

Вместе с тем требует детальной законодательной регламентации порядок реализации прокурором полномочий на этапе пересмотра в порядке надзора ДАП относительно определения требований к оформлению протеста против вступивших в силу постановлений по таким делам, а также определение круга должностных лиц органов прокуратуры, уполномоченных приносить такие акты реагирования.

В Республике Молдова пересмотр вступивших в силу судебных актов в рамках ревизионного производства по инициативе прокурора возможен лишь в строго ограниченных случаях и исключительно в интересах лица, привлекаемого к административной ответственности².

Так, в соответствии с Кодексом Республики Молдова о правонарушениях поводом для начала производства в ревизионном порядке является поступившее в судебную инстанцию, которой разрешено ДАП, ходатайство прокурора.

Законодательством Республики Молдова прокурор ограничен в реализации полномочий по инициированию пересмотра ДАП в ревизионном порядке. Так, ходатайство о пересмотре ДАП в ревизионном порядке может быть подано прокурором только при наличии следующих обстоятельств:

- 1) международный судебный орган выявил нарушение прав и свобод человека, которое можно исправить путем пересмотра этого дела;
- 2) нормы закона, использованные в конкретном деле, признаны неконституционными;

¹ См.: ст. 13.14, 13.15 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

² См.: Кодекс Республики Молдова от 24 октября 2008 года № 218-XVI «О правонарушениях» (в ред. от 31.01.2024 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30395669 (дата обращения: 08.03.2024).

3) новым законом устранена ответственность или улучшено положение лица, которым наказание не исполнено;

4) международной судебной инстанцией возбуждено производство по этому же делу;

5) в ходе рассмотрения дела допущены нарушения, являющиеся преступлением;

6) судебной инстанцией не сделано выводов о виновности либо невиновности правонарушителя, или лицо необоснованно привлечено к ответственности;

7) установлены новые обстоятельства по делу¹.

Обозначенные полномочия составляют общую компетенцию территориальных прокуроров в зависимости от уровня судебной инстанции. К исключительной компетенции Генерального прокурора Республики Молдова и его заместителей относится инициирование производства в ревизионном порядке в случае возбуждения международной судебной инстанцией производства по одному и тому же делу в отношении правонарушителя.

Необходимо отметить, что срок подачи прокурором ходатайства о пересмотре дела в ревизионном порядке ограничен и составляет шесть месяцев с момента возникновения вышеуказанных оснований. Пропуск данного срока является основанием для отклонения ходатайства.

Ходатайство о пересмотре дела в ревизионном порядке оформляется прокурором в письменной форме с указанием оснований повторного разрешения ДАП. Обязательным приложением к ходатайству являются доказательства, подтверждающие основания пересмотра ДАП.

Таким образом, согласно законодательству Республики Молдова полномочия прокурора по опротестованию уже вступивших в силу судебных актов по ДАП ограничены наличием исключительных обстоятельств. Представляется, что прокурор практически не имеет правовых механизмов для обжалования постановлений по ДАП после их вступления в силу в случаях, когда такие акты

¹ См.: ст. 475 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях.

противоречат законодательству. Указанное способствует низкой эффективности обеспечения законности в ПДАП, так как ограничивает возможность трансформации вступивших в силу судебных актов, что является существенным пробелом в правовом регулировании данной сферы.

Таким образом, изучение полномочий прокурора в процессе пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП согласно законодательству зарубежных государств позволило прийти к выводам, что:

1. В большинстве сохранивших советские правовые традиции государств, таких как Республика Узбекистан, Республика Беларусь, Республика Казахстан, данная деятельность прокурором осуществляется в форме надзора¹.

2. Наименование актов прокурорского реагирования, инициирующих пересмотр вступившего в силу постановления по ДАП, многообразно. Так, законодательство зарубежных стран оперирует понятиями «кассационный протест», «надзорный протест», «ходатайство о пересмотре в ревизионном порядке решения (определения)».

3. Объем компетенции прокурора на исследуемой стадии ПДАП характеризуется значительным разнообразием. В результате проведенного анализа законодательных актов различных зарубежных государств можно выделить несколько моделей полномочий прокурора при пересмотре вступивших в силу постановлений по ДАП:

1. полномочия с определенными условиями;
2. ограниченные полномочия;
3. особые полномочия;
4. специальные полномочия;
5. концептуальные полномочия.

¹ См.: Сравнительно-правовая характеристика законодательства некоторых стран СНГ в сфере надзора за исполнением законов при ведении административного процесса. Минск, 2017. URL: <https://zakonrb.com/npa/sravnitelno-pravovaya-harakteristika-zakonodatelstva> (дата обращения: 15.11.2020).

Модель полномочий с определенными условиями предусматривает возможность оспаривания вступивших в силу решений по ДАП лишь при наличии конкретных условий. Ограниченная модель полномочий предполагает, что прокурор вправе подать протест на вступившие в силу решения по ДАП в пределах установленного законодательством срока. Особенность особой модели заключается в возможности повторного принесения прокурором протеста на вступившее в силу решение по делу, если предыдущий протест был отозван этим должностным лицом до начала его рассмотрения. Специфика специальной модели состоит в том, что только прокурор имеет право оспорить решение по ДАП после его вступления в силу. Концептуальная модель включает в себя процедуру обжалования прокурором вступивших в силу решений административно-юрисдикционных органов по административным делам.

4. Изучение правовых норм, регулирующих полномочия прокурора при пересмотре вступивших в силу постановлений по ДАП, Республики Казахстан и Республики Таджикистан свидетельствует о более широком объеме полномочий прокурора по сравнению с российским законодательством. Это обусловлено предоставлением законодательством обозначенных стран прокурору возможности для оценки законности и обоснованности вступивших в силу постановлений по ДАП запрашивать из соответствующего суда ДАП. Исходя из обоснованности представленных в работе предложений объем полномочий прокурора может быть дополнен правом запрашивать из соответствующего суда ДАП, судебные акты по которым вступили в силу.

5. В целях совершенствования российского законодательства представляется целесообразным учесть законодательный опыт Республики Узбекистан, Республики Таджикистан и ввести в Кодекс нормы о рассмотрении в судебном заседании с участием прокурора его протеста на вступившее в силу постановление по ДАП.

Заключение

Проведенное в диссертационной работе исследование дало возможность выработать новые научно-теоретические положения о статусе прокурора, об организации его деятельности и о его компетенции на этапе пересмотра ДАП.

Изучение проблемных аспектов участия прокурора в пересмотре ДАП позволило констатировать определённые изъяны правового регулирования его полномочий на этом этапе ПДАП, диктующие вектор совершенствования и законодательного упорядочивания. Отсутствие в законодательстве об административных правонарушениях значимых процедурных моментов негативно отражается на осуществляемом прокурором надзорном сопровождении ПДАП, лишает его возможности опротестования постановленных в рамках такого производства постановлений и решений.

Правомочия прокурора на этапе пересмотра ДАП эволюционировали от осуществления им общего надзора до приобретения положения участника ПДАП. Включая прокурора в ряды участников ПДАП, законодатель наделил его особыми полномочиями, подчеркивая его своеобразный правовой статус. В силу этого статус прокурора в случае опротестования постановления по ДАП требует теоретического осмысления учеными-административистами не только с учетом изменения полномочий прокурора, но и в целях ясного изображения основных направлений его деятельности. При этом статус прокурора в ПДАП видится через призму надзорной функции.

Конкретным примером несоответствия нормативной регламентации и реально осуществляемых прокурором полномочий при пересмотре ДАП служит правоприменительная практика в ситуациях, когда прокурорами опротестовываются: определение о возвращении должностному лицу протокола об АП, а прокурору постановления о возбуждении ДАП; определение об отказе в продлении утраченного срока для подачи протеста на постановление по ДАП.

Поэтому представляется целесообразной оптимизация компетенции прокурора в процессе пересмотра постановления по ДАП до его вступления в силу,

предполагающая конкретизацию актов по ДАП, на которые прокурор может принести протест.

Весомое значение для формирования полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП играет институт отказа прокурора от принесенного акта реагирования на постановление по ДАП. Судебное истолкование закона предоставляет прокурору возможность отзыва принесённого протеста на постановление по ДАП до начала его рассмотрения. Представляется необходимым упорядочить данную процедуру посредством введения в административно-деликтное законодательство нормы, регламентирующей порядок отзыва прокурором принесённого протеста на постановление по ДАП до начала его рассмотрения с определением формы процессуального документа, которым прекращается ПДАП в таком случае.

Самостоятельным предметом научного изыскания может стать пересмотр ДАП ввиду возникновения по нему новых обстоятельств, который видится новым и самостоятельным этапом ПДАП, а также отдельной главой Кодекса. Зарубежный опыт продемонстрировал положительные примеры не только существования, но и функционирования такого института, что должно вызывать интерес ученых в сфере административного права для изыскания допустимых вариантов введения в действие такого института в нашем государстве. Решить эту задачу возможно только путем перестройки законодательства об административных правонарушениях. Всё же внедрять зарубежный опыт следует с учетом особенностей российского законодательства об административных правонарушениях и сложившейся правоприменительной практики.

В связи с этим предлагается выделить в ПДАП в качестве самостоятельной стадию, обусловленную пересмотром ДАП в связи с появлением по нему новых или вновь открывшихся обстоятельств. Необходимо отметить, что данный процесс включает в себя не только скоординированную работу органов прокуратуры, судебных инстанций и других административно-юрисдикционных структур, направленную на анализ и урегулирование ситуаций, связанных с новыми или ранее неизвестными обстоятельствами по ДАП, но и требующие решения

потенциально проблемные моменты пересмотра ДАП, имеющие пробельную нормативную составляющую.

В рамках настоящей диссертационной работы затронуты вопросы пересмотра вступивших в силу актов несудебных органов по ДАП с точки зрения возможности их опротестования прокурором. Зарубежный опыт показал действенный образец надзорного пересмотра ДАП, которое первоначально велось несудебными органами. Использование такого опыта позволит прокурорам городского, районного звеньев, военным прокурорам округов и флотов, уравниваем к ним прокурорам самостоятельно опротестовывать акты несудебного органа по ДАП после их вступления в силу посредством направления протеста в соответствующий районный, городской и военный суд. Эти нововведения позволят расширить горизонты не только для теоретического и практического развития полномочий прокурора при повторном рассмотрении ДАП, но и соответствующего их законодательного урегулирования.

Отличительной особенностью существующего формата процессуальной деятельности прокурора в рамках надзорного пересмотра ДАП оказывается ориентированность этой деятельности не на кардинальное изменение постановленного акта по ДАП в целях приведения его в соответствие с законом, а на исправление содержащихся в нём значительных и базовых судебных ошибок.

Вместе с тем введение положений о допустимости усиления административной ответственности делинквентов – должностных лиц органов власти при пересмотре ДАП откроет прокурору перспективы инициирования пересмотра принятых в отношении них актов в рамках ПДАП в целях повышения результативности надзорного сопровождения ПДАП. С учетом базовой сложности вопроса усиления административной ответственности, который зиждется на принципе равенства перед законом в ПДАП, такая трансформация ответственности должностных лиц органов власти представляется допустимой только при наличии двух факторов: во-первых, ДАП в отношении должностного лица органа власти должно быть возбуждено прокурором и относится к его компетенции, во-вторых,

прокурором должен быть принесён протест на вступивший в силу акт по ДАП в отношении должностного лица органа власти.

Регламент диссертационного исследования не позволил детально рассмотреть специфику оспаривания органами прокуратуры постановлений по ДАП в отношении хозяйствующих субъектов в рамках одновременного регламентирования данной процедуры двумя кодифицированными актами – Кодексом и АПК РФ. Однако следует отметить необходимость сопряжения обозначенных источников, их гармонизации и унификации.

Относительно участия прокурора в повторном рассмотрении ДАП отмечены пробелы нормативного регулирования сроков рассмотрения данным должностным лицом сведений о совершенном АП; содержания определения об отказе в возбуждении ДАП и временных рамок его направления заинтересованным сторонам; требований к протесту прокурора относительно постановления по ДАП, которое еще не вступило в силу; порядка отзыва протеста на судебное определение либо постановление; процедуры отказа в принятии к производству протеста. В связи с этим в целях совершенствования законодательства в рамках настоящего исследования разработан модельный проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Глоссарий

1. АП – административное правонарушение
2. ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации
3. ГП РФ – Генеральная прокуратура Российской Федерации
4. ДАП – дело об административном правонарушении
5. Кодекс – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
6. КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации
7. ПДАП – производство по делу об административном правонарушении

Библиографический список использованной литературы

1. Правовые акты:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. – № 237; СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2014. – № 6. – Ст. 551.
4. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (в ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3170; 2023. – № 29. – Ст. 5303.
5. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2023 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898; Российская газета. 2023. – № 171.
6. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2024. – № 1 (ч. I). – Ст. 40.
7. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3590; 2018. – № 1 (ч. I). – Ст. 62.
8. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2023. – № 32 (ч. I). – Ст. 6212.
9. Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 05 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849; 2017. – № 50 (ч. III). – Ст. 7553.
10. Федеральный закон от 03 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях» (в ред. от 04 июня 2014 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 49. – Ст. 5738; 2014. – № 23. – Ст. 2928.

11. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 19 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6228; 2023. № 52. – Ст. 9518.

12. Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. – 2010. – № 30. – Ст. 4002.

13. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 04 августа 2023 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900; 2023. – № 32 (ч. I). – Ст. 6172.

14. Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами» // СЗ РФ. – 2014. – № 23. – Ст. 2928.

15. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. – 2010. – № 18. – Ст. 2145.

16. Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 417-ФЗ «О внесении изменений в статью 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. – 2018. – № 47. – Ст. 7138.

17. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 548.

18. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2024. – № 1 (ч. I). – Ст. 48.

19. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2024. – № 1 (ч. I). – Ст. 20.

20. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; 2024. – № 8. – Ст. 1042.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; 2024. – № 1 (ч. I). – Ст. 50.

22. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921; 2018. – № 1 (ч. I). – Ст. 85; 2024. – № 8. – Ст. 1038.

23. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 6.

24. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // Российская газета. – 2019 – № 206.

25. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями». – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.10.2020 г.).

26. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // Законность. – 2015. – № 5.

27. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 161 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов» (в ред. от 09 января 2018 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 01 июня 2018 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. – 2018. – № 2 (Приказ, Инструкция), Бюллетень актов по судебной системе. – 2018. – № 3 (прил. 1 – 3).

28. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01 сентября 2014 г. № 72/1-19д-2014 «О порядке рассмотрения в органах прокуратуры заявлений о возбуждении дел об административных правонарушениях». – Доступ из Справ. системы «Картотека прокуратуры Волгоградской области» (дата обращения: 03.05.2019 г.).

29. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 72/1-17д-2012 «О полномочиях прокуроров (заместителей прокуроров) по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.60 и 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из Справ. системы «Картотека прокуратуры Волгоградской области» (дата обращения: 03.05.2019 г.).

30. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». – Доступ из Справ. системы «Картотека прокуратуры Волгоградской области» (дата обращения: 20.03.2020 г.).

31. Письмо ГТК РФ от 17 мая 2002 г. № 01-06/19136 «О применении статей 28.5, 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях». – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.08.2021 г.).

32. Письмо ФТС РФ от 31 октября 2007 г. № 01-06/40711 «О направлении обзора правоприменительной практики». – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.03.2021 г.).

33. Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.06.2021 г.).

34. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из Справ. Правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 21.06.2021 г.).

35. Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 21.06.2021 г.).

2. Правовые акты, утратившие силу:

36. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утвержденный ВС РСФСР 20 июня 1984 г. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.10.2022 г.).

37. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. – URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 04.05.2020).

38. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик, принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 06.05.2020).

39. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, приняты Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г. № 3145-X // Ведомости ВС СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 909.

40. Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // Бюллетень № 3 Третьей сессии ВЦИК девятого созыва. – 1922. – 17 мая.

41. Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «Об утверждении Положения о Судостроительстве РСФСР» // СУ РСФСР. – 1926. – № 85. – Ст. 624.

42. Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.

43. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 февраля 1959 г. «О признании утратившими силу постановлений ВЦИК и СНК, указов Президиума Верховного Совета РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1959. – № 8. – Ст. 160.

44. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.

45. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 июня 1981 г. № 5028-Х «О признании утратившими силу законодательных актов СССР в связи с принятием Закона СССР «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1981. № 24. – Ст. 791.

46. Федеральный закон от 19 июля 1995 г. № 113-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2869.

3. Нормативные правовые акты зарубежных государств:

47. Конституционный закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 года № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» (в ред. от 13 ноября 2023 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30444828 (дата обращения: 08.03.2024).

48. Закон Республики Беларусь от 08 мая 2007 года № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (в ред. от 03 января 2024 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30538333 (дата обращения: 08.03.2024).

49. Закон Республики Узбекистан от 09 декабря 1992 года № 746-ХII «О прокуратуре» (ред. от 19 февраля 2024 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30439137 (дата обращения: 08.03.2024).

50. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» (в ред. от 12 сентября 2023 г.). – URL: https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31690116 (дата обращения: 08.03.2024).

51. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114 (в ред. от 28 февраля 2024 г.). – URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30232566#pos=6;-274 (дата обращения: 08.03.2024).

52. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 11 февраля 2024 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#pos=11305;-28 (дата обращения: 08.03.2024).

53. Кодекс Республики Молдова от 24 октября 2008 года № 218-XVI «О правонарушениях» (в ред. от 31 января 2024 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30395669 (дата обращения: 08.03.2024).

54. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сентября 1994 года № 2015-XII) (в ред. от 17 февраля 2024 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421092 (дата обращения: 08.03.2024).

55. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06 января 2021 года № 92-3 (в ред. от 17 июля 2023 г.). – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК2100092> (дата обращения: 08.03.2024).

56. Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 1180 (в ред. от 03 января 2024 г.). – URL: <https://docplayer.ru/27759765-Processualnyy-kodeks-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-respubliki-tadzhikistan.html> (дата обращения: 08.03.2024).

57. Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6 «О практике рассмотрения судами жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях». – URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/postanov3/pst284.htm> (дата обращения: 07.07.2021).

58. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 02 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора». – Доступ из информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016894> (дата обращения: 27.10.2020).

4. Материалы правоприменительной практики:

59. Материалы проверки прокуратуры Архангельской области по обращению Д.

60. Материалы проверки прокуратуры Архангельской области соблюдения миграционного законодательства.

61. Материалы проверки прокуратуры Архангельской области соблюдения Центром автоматизированной фиксации административных правонарушений Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Архангельской области законодательства об административных правонарушениях.

62. Материалы проверки прокуратуры Быковского района Волгоградской области по факту незаконного получения кредита в ПАО «Лето Банк» Ч.

63. Материалы проверки прокуратуры Быковского района Волгоградской области соблюдения законодательства о муниципальной собственности в деятельности администрации Кисловского сельского поселения Быковского муниципального района Волгоградской области.

64. Материалы проверки прокуратуры Быковского района Волгоградской области о соблюдении законодательства об административных правонарушениях территориальной административной комиссией Кисловского сельского поселения Быковского муниципального района Волгоградской области.

65. Материалы проверки прокуратуры Вилегодского района Архангельской области исполнения должностными лицами органа местного самоуправления требований Закона № 59-ФЗ.

66. Материалы проверки прокуратуры Волгоградской области по обращению Б.

67. Материалы проверки прокуратуры Волгоградской области соблюдения Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области Закона № 59-ФЗ.

68. Материалы проверки прокуратуры Волгоградской области соблюдения органами региональной власти требований Закона № 59-ФЗ.

69. Материалы проверки прокуратуры Ворошиловского района г. Волгограда соблюдения ООО «Лидер» законодательства о противодействии коррупции.

70. Материалы проверки прокуратуры г. Новодвинска Архангельской области соблюдения ОСП по г. Новодвинску УФССП по Архангельской области и НАО Закона № 59-ФЗ.

71. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07 марта 2007 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.09.2022 г.).

72. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.09.2022 г.).

73. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года, утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2005 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 12.

74. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года, утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 5.

75. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 июня 2020 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.04.2024 г.).

76. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 31.05.2022 г.).

77. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 16-9354/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.03.2024 г.).

78. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2014 г. № 2629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Колядина Александра Евдокимовича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 18.02.2024 г.).

79. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1012-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Володина Анатолия Михайловича на нарушение его конституционных прав главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 13.02.2021 г.).

80. Определение Московского городского суда от 02 марта 2020 г. № 7-2212/2020. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.03.2024 г.).

81. Определение Московского городского суда от 07 апреля 2023 г. по делу № 7-8019/2023. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

82. Определение Московского городского суда от 2 марта 2020 г. по делу № 7-2212/2020. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.11.2020 г.).

83. Определение Московского городского суда от 24 января .2018 г. по делу № 7-432/2018. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.11.2020 г.).

84. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05 ноября 2020 г. № 87-АД20-4. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

85. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05 октября 2020 г. по делу № 4-АД20-14. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

86. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 09 марта 2023 г. № 65-АД23-1-К9. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.03.2024 г.).

87. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2021 г. по делу № 46-АД21-34-К6. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

88. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12 февраля 2021 г. по делу № 16-АД21-1. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

89. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2023 г. № 41-АД23-8-К4. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

90. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2022 г. по делу № 66-АД22-32-К8. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2023 г.).

91. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2023 г. по делу № 19-АД22-19-К5. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

92. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2020 г. № 89-АД20-4. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

93. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 октября 2021 г. № 10-АД21-8-К6. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.03.2024 г.).

94. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2023 г. № 4-АД23-13-К1. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

95. Постановление Верховного Суда РФ от 10 января 2020 г. № 73-АД19-9. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

96. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 08 апреля 2022 г. по делу № 16-1510/2022. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

97. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 мая 2022 г. № 16-2414/2022. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

98. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2024 г. № 16-31/2024. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

99. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13 июля 2022 г. № 16-3853/2022. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

100. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 апреля 2022 г. по делу № 16-1254/2022. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

101. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2024 г. № 16-118/2024. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

102. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 октября 2021 г. по делу № 16-7402/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

103. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 06 декабря 2021 г. № 16-6677/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.01.2022 г.).

104. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2021 г. № 16-6389/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.01.2022 г.).

105. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 октября 2021 г. № 16-4384/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.01.2022 г.).

106. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 28 декабря 2021 г. № 16-8542/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.01.2022 г.).

107. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2022 г. № 16-3417/2022. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

108. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 ноября 2021 г. № 16-7418/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.01.2022 г.).

109. Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 17 декабря 2021 г. № 16-2369/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

110. Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 ноября 2023 г. № 16-2516/2023. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.03.2024 г.).

111. Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 29 января 2024 г. № 16-154/2024(16-3532/2023). [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

112. Постановление Самарского областного суда от 30 мая 2013 г. № 4а-330/2013. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.12.2020 г.).

113. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04 августа 2021 г. № 16-4944/2021 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.03.2024 г.).

114. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04 августа 2021 г. № 16-4942/2021. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.03.2024 г.).

115. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 марта 2023 г. по делу № 16-1015/2023. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

116. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2023 г. № 16-5993/2023. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

117. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31 января 2024 г. № 16-700/2024. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2024 г.).

118. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 06 февраля 2024 г. № П16-637/2024. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2024 г.).

119. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 октября 2019 г. № 78-ААД19-34. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.11.2020 г.).

120. Решение Калужского областного суда от 06 августа 2020 г. № 21-449/2020. [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.03.2024 г.).

5. Научная, учебная и справочная литература:

121. Административная ответственность в СССР / В.М. Манохин, В.И. Новоселов, Д.Н. Бахрах и др. / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1988. – 166 с.

122. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.

123. Административное право России: учебник/под ред. Н.М. Конины и Ю.Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 784 с.

124. Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений/В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. – М.: Издательский центр «Академия», 2003. – 208 с.

125. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА_М, 2018. – 352 с.

126. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: Учебное пособие / М.В. Костенников, Д.В. Астахов, Е.В. Горин и др. / под. общ. ред. д-ра юрид. наук Ю.Н. Демидова. – Домодедово, ВИПК МВД России, 2006. – 178 с.

127. Басов С.Л. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе: учебное пособие / С. Л. Басов. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 188 с.

128. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учеб. пособие / М-во высш. и сред. спец. образ. РСФСР. Перм. гос. ун-т им. А. М. Горького. – Пермь, 1969. – 344 с.

129. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. М.: Юрайт, 2019. С. 353.

130. Жумагулов М.И. Правовые основы административного принуждения. Монография. – Нур-Султан: КИСИ при Президенте РК, 2019. – 360 с.

131. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 2005. – 554 с.

132. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 160 с.

133. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография / П. И. Кононов. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 415 с.

134. Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций / Проф. В. М. Манохин; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Саратов. юрид. ин-т им. Д. И Курского. – Саратов, 1968 – 2 т.

135. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. Гос. академия права», 2003. – 496 с.

136. Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник/Н.И. Матузов, А.В. Малько. - 5-е изд. - Москва: Дело, 2020. - 528 с.

137. Панова И.В. Административно-процессуальное право России / Под ред. проф. Э.Н. Ренова. – М.: Норма, 2003. – 272 с.

138. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций / Б.В. Россинский. - Москва: Норма, 2004. – 435 с.

139. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография / А.Ю. Соколов. – М.: Норма, 2015. - 320 с.

140. Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие / А.Ю. Соколов; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – 2 –е изд., перераб. и доп. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; 2014.- 148 с.

141. Стахов А.И. Нормативное регулирование и обеспечение безопасности в административно-правовой сфере: монография / А.И. Стахов. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 254 с.

142. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М., 1979. – 143 с.

6. Статьи:

143. Адушкин Ю.С. Новый КоАП Российской Федерации – все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 37 - 43.

144. Амирбеков К. К вопросу о подмене органами прокуратуры иных государственных органов // Законность. – 2015. – № 9. – С. 40 - 42.

145. Анкудинова Я.С. Возбуждение дела об административном правонарушении прокурором: вопросы теории и практики // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8. – № 4. – С. 322 - 330.

146. Багаутдинов Ф.Н. Актуальные вопросы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Законность. 2019. № 1. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.10.2022).

147. Балакшин В. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении // Законность. – 1999. – № 10. – С. 6 - 10.

148. Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Вестник ВГУ. – 2016. – № 4. – С. 254 - 259.

149. Безрукавая Н.И. Проблемы правового регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 10. – С. 189 - 196.

150. Белокопытов В.В. О некоторых проблемных вопросах осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при проведении административного процесса. – URL:http://www.institutemvd.by/components/com_chronoforms5/chronoforms/uploads/20171221123759_Belokopitov.pdf (дата обращения: 27.05.2021).

151. Белоусова Д.С. О некоторых аспектах опротестования прокурором незаконных постановлений (определений, решений) по делам об административных правонарушениях // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2022. – № 1 (87). – С. 50 - 59.

152. Бородина М.В. Участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях // Молодой ученый. – 2023. – № 26 (473). – С. 221 - 223.

153. Веретенников Н.Н. Принципы и правила рассмотрения жалоб и протестов на вступившие в законную силу судебные акты по делам об административных правонарушениях // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 11. – С. 150 - 153.

154. Винокуров А.Ю. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2022. – № 6. – С. 19 - 26.

155. Винокуров К. Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Законность. – 2003. – № 11. – С. 13 - 16.

156. Владыкина Т.А. Рассмотрение мировым судьей дел об оскорблении: эволюция законодательства и судебной практики // Мировой судья. – 2014. – № 7. – С. 33-38. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 14.12.2022 г.).

157. Вохмянина Ю. Основания для принесения прокурором протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. – URL: <http://prokuror.perm.ru/inspections/im-c/2016/03/14/142/> (дата обращения: 27.05.2021 г.).

158. Гадиятова М.В. Правовая природа исключительных полномочий прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях // Вопросы российского и международного права. – 2020. Т. 10. – № 10-1. – С. 207 - 214.

159. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. – 2014. – № 2. – С. 20 - 25.

160. Горб С.В. О необходимости внесения в КоАП РФ положения о возможности и порядке пересмотра постановления по делу об административном

правонарушении по новым или вновь открывшимся обстоятельствам // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 149 - 150.

161. Грачева М.В. Правовое регулирование пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: к истории вопроса // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 34 - 39.

162. Гречкина О.В., Ломакин В.И. Особенности административно-правового статуса прокурора в сфере административной юрисдикции // Полицейское право. – 2005. – № 2. – С. 53 - 55.

163. Докучаева Т.В. Производство по жалобам об оспаривании постановлений органов, должностных лиц по делам об административных правонарушениях // LEX RUSSICA (Научные труды МГЮА). – 2004. – № 1. – С. 202 - 217.

164. Дугенец А.С. Проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях // Право и образование. – 2002. – № 3. – С. 109 - 117.

165. Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2012. – № 2. – С. 52 - 55.

166. Занин Т.В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Законность. – 2015. – № 9. – С. 37 - 40.

167. Зеленцов А.Б. К вопросу о видах административных правонарушений по российскому праву // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. – 2000. – № 1. – С. 54 - 60.

168. Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.02.2022 г.).

169. Князева И.Н. О дополнениях, внесенных в главу 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российский судья. – 2009. – № 4. – С. 15 - 16.

170. Князева И.Н. Особенности стадии пересмотра дел об административных правонарушениях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006. – № 5 (60). – С. 274 - 279.

171. Князева И.Н. Порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 10.06.2022 г.).

172. Кодзаев Ч.С. Проблемы осуществления права на обжалование (опротестование) постановлений по делам об административных правонарушениях // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. – 2011. – № 4. – С. 152 - 157.

173. Кожевников О.А. Надзорное производство прокурора (история и современность) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2010. – № 18. – С. 48 - 52.

174. Кротова Е.В. Проблемные аспекты правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2023. – № 2. – С. 30 - 32.

175. Куртяк И.В. Административно-деликтное законодательство: понятие, содержание, этапы развития // История государства и права. – 2003. – № 6. – С. 19 - 21.

176. Литучая С.Е. Опротестование вступивших в законную силу актов административных органов // Законность. – 2015. – № 4. – С. 13 - 15.

177. Литучая С.Е. Пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств: был ли или реальность для российского законодательства об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 3 (140). – С. 99 - 104.

178. Литучая С.Е. Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях // Социально-экономические и естественно-научные парадигмы современности: материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции (30 марта 2018 г.): в 2-х ч. Ч. 2. – Ростов-на-Дону. – 2018. – С. 15 - 23.

179. Литучая С.Е. Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП РФ // Законность. – 2016 – № 7. – С. 30 - 31.

180. Лифанов Д.М. Административно-деликтное законодательство стран - участников Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовой анализ // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2022. – № 5. – С. 18 - 26.

181. Лыков В.А. Восстановление срока прокурору при принесении им протеста // Законность. – 2011. – № 3. – С. 10 - 11.

182. Мартынов А.В., Алиев Я.Л., Королев Г.Н., Ширеева Е.В. Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: история, современность и перспективы правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 6. – С. 132 - 152.

183. Мошкина Н.А., Овсянников С.А. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность. Материалы V Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. – 2018. – С. 73 - 75.

184. Назрицкая Т. С. Правовая и практическая обусловленность участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 2. – С. 183 - 191.

185. Никифоров Н.Л. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Особенности правового статуса прокурора // Актуальные проблемы юриспруденции и пути решения / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. – № 4. – Омск, – 2017. – 131 с.

186. Овсянников С.А. Участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Теория и практика современной науки. – 2019. – № 9 (51). – С. 113 - 115.

187. Олейникова А.Я., Агеенко М.Ю. Участие прокурора в судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: проблемы правового регулирования // Вестник науки и образования. – 2023. – № 1-2 (132). – С. 27 - 31.

188. Пономаренко С.В. К вопросу о месте и роли прокуратуры в России: история и современность // Вестник РУДН. – 2006. – № 3. – С. 232 - 237.

189. Прохорова О.В. Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь открывшимся обстоятельствам // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 53 - 56.

190. Рабко Т.А. Протест прокурора на юридический акт субъекта Федерации: теория и практика // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 03.10.2020).

191. Симакина И.А. Исторические аспекты развития административно-деликтного законодательства России // Власть и управление на Востоке России. – 2008. – № 2 (43). – С. 213 - 217.

192. Симонова И.С. О некоторых особенностях обеспечения законности при привлечении граждан к административной ответственности за оскорбление // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 14.12.2021 г.).

193. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2020. – № 8. – С. 44 - 51.

194. Субанова Н.В., Деревскова В.М. Прокурорский надзор вне уголовно-правовой сферы в Российской империи второй половины XIX - начала XX в. (К вопросу о существовании «Общего надзора» после Судебной реформы 1864 г.) // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2023. – № 4 (96). – С. 77 -86.

195. Субанова Н.В., Магомедов Ш.М. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы в Российской Федерации и Республике Беларусь: сравнительно-правовые аспекты // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2023. – № 5 (97). – С. 69 - 79.

196. Трухачев С.Б. Некоторые правовые аспекты контрольных полномочий судов общей юрисдикции в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 10.06.2021 г.).

197. Федотов И.С. Применение норм о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.09.2021 г.).

198. Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 69 - 80.

199. Цыба Р.В. Процессуальный статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Молодой ученый. – 2022. – № 41 (436). – С. 209 - 211.

200. Чежидова А.В., Чежидова А.С. Полномочия прокурора в сфере производства по делам об административных правонарушениях // Законность и правопорядок. – 2021. – № 2 (30). – С. 15 - 19.

201. Шагабудинов А. Пересмотр вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – Доступ из Справ. правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 03.07.2021 г.).

202. Шатов С.А. О некоторых проблемах пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Российская юстиция. – 2008. – № 7. – С. 34 - 36.

203. Шматова Е.С. Декриминализация оскорбления: правовой анализ // Российский следователь. – 2013. – № 15. – С. 34 - 37.

204. Шонин И.Г. Отдельные вопросы прокурорского надзора в сфере производства по делам об административных правонарушениях // Законность. – 2022. – № 7. – С. 23 - 26.

205. Якимов А.Ю. О применении судьями судов общей юрисдикции некоторых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2005. – № 3. – С. 37 - 40.

206. Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 5 - 11.

207. Ястребов О.А. Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2015. – № 8. – С. 148 - 153.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций:

208. Агапов А.Б. Центральные органы управления СССР в сфере культурного строительства: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 1989. – 204 с.

209. Адушкин Ю.С. Теоретические вопросы советского дисциплинарного производства: административно-процессуальный аспект: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 1979. – 199 с.

210. Андреев А.И. Обеспечение прав граждан при назначении административных наказаний: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2003. – 175 с.

211. Астахов Д.В. Правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2005. – 177 с.

212. Атапина Л.А. Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. - Саратов, 2000. – 26 с.

213. Великая Т.В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан: дис.... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – 163 с.

214. Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2004. – 260 с.

215. Грачева М.В. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2013. – 235 с.

216. Гриценко Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2014. – 227 с.

217. Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: автореф. дис..... канд. юрид. наук. – Москва, 2006. – 26 с.

218. Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис.... канд. юрид. наук. М., 2006. – 168 с.

219. Дружкова Е.В. Процессуальные сроки в правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2015. – 30 с.

220. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2005. – 34 с.

221. Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2006. – 392 с.

222. Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях, его права и обязанности: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2001. – 142 с.

223. Зуева Л.Ю. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2014. – 18 с.

224. Иванюженко А.Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 1999. – 223 с.

225. Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – 220 с.

226. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2005. – 498 с.

227. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2012. – 398 с.

228. Князева И.Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики: дис.... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – 186 с.

229. Конин Н.М. Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством: дис.... доктора юрид. наук. – Ленинград, 1979. – 439 с.

230. Куртяк И.В. Правовой статус должностного лица в системе органов внутренних дел: дис.... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 1998. – 174 с.

231. Лакаев О.А. Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 228 с.

232. Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006. – 170 с.

233. Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. – 18 с.

234. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: концептуальные проблемы: дис..... доктора юрид. наук. – Саратов, 2004. – 482 с.

235. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис.... доктора юрид. наук – Воронеж, 2011. – 56 с.

236. Мещерякова Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – 24 с.

237. Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2017. – 20 с.

238. Моренко К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2017. – 163 с.

239. Москаленко С.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2009. – 22 с.

240. Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис.... канд. юрид. наук: – Саратов, 2007. – 227 с.

241. Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. – 171 с.

242. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 1965. – 331 с.

243. Попугаев Ю.И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: дис.... доктора юрид. наук. – Москва, 2020. – 390 с.

244. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: дис.... доктора юрид. наук. – Воронеж, 2012. – 580 с.

245. Рябус О.А. Процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. – 192 с.

246. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис.... доктора юрид. наук. – Воронеж, 1996. – 238 с.

247. Степанова О.А. Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2014. – 34 с.

248. Шабаетов А.Б. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности Республики Узбекистан: дис.... акад. степени магистра – Нукус, 2014. – 86 с.

249. Шевчук Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – 197 с.

250. Ястребов О.А. Государственное унитарное предприятие как субъект административного права: дис.... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 187 с.

8. Интернет-ресурсы:

251. Заключение по проекту федерального закона № 266732-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/266732-5> (дата обращения: 28.07.2023 г.).

252. История прокуратуры // Приволжская транспортная прокуратура [сайт]. – URL: <https://ptproc.ru/ru/300/2/> (дата обращения: 25.04.2020 г.).

253. Калмухамбетов А. По вновь открывшимся обстоятельствам. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.zakon.kz/4860068-po-vnov-otkryvshimsja-obstojatelstvam.html> (дата обращения: 22.01.2021 г.).

254. Князева И.Н. Некоторые проблемы пересмотра не вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1256> (дата обращения: 22.01.2022 г.).

255. Кодекс РФ об административных правонарушениях 2023. Актуальная редакция с комментариями. [Электронный ресурс]. – URL: <http://koapkodeksrf.ru/rzd-4/gl-30/st-30-7-koap-rf> (дата обращения: 11.02.2024).

256. Новиков С.Г. Закон о прокуратуре в СССР [Электронный ресурс] // Правоведение. – 1981. – № 1. – С. 3-11. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187881> (дата обращения: 06.05.2020 г.).

257. Онлайн-словарь. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.dict.tmm.ru/all/ctadiya.html> (дата обращения: 06.01.2020 г.).

258. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура Российской Федерации [сайт]. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 09.02.2024 г.).

259. Порядок обжалования судебных актов в вышестоящих судебных инстанциях // Специализированный административный суд города Актобе Актюбинской области [сайт]. – URL: <https://akt.sud.kz/rus/sub/admsud/poryadok-obzhalovaniya-sudebnyh-aktov-v-vyshestoyashchih-sudebnyh-instanciyah> (дата обращения: 27.11.2021 г.).

260. Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2021 года № 16-3887/2021 // Третий кассационный суд общей юрисдикции [сайт]. – URL: http://3kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6103431&delo_id=2550001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 29.01.2022 г.).

261. Проект Федерального закона № 266732-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

[Электронный ресурс] – URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/266732-5> (дата обращения: 28.07.2023 г.).

262. Прокурорский надзор (под ред. Ю.Е. Винокурова). [Электронный ресурс] – URL: <http://uristinfo.net/prokurorskij-nadzor/207-prokurorskij-nadzor-pod-red-jue-vinokurova/5119-pravovoe-regulirovanie-prokurorskogo-nadzora-v-rossijskoj-federatsii.html?start=1> (дата обращения: 04.05.2020 г.).

263. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Народное образование [сайт]. – URL: <http://narodirossii.ru/?p=6758> (дата обращения: 09.01.2022 г.).

264. Решение Верховного суда Республики Дагестан от 24 февраля 2016 года по делу № 7-29/2016. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/R2Kz1qI2kRYt/> (дата обращения: 01.08.2018 г.).

265. Сравнительно-правовая характеристика законодательства некоторых стран СНГ в сфере надзора за исполнением законов при ведении административного процесса. – Минск, – 2017. [Электронный ресурс]. – URL: <https://zakonrb.com/npa/sravnitelno-pravovaya-harakteristika-zakonodatelstva> (дата обращения: 15.11.2020 г.).

266. Статистические данные о деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2019 г. – 2023 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [сайт]. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 14.04.2024 г.).

267. Статистические данные результатов деятельности прокуратуры Архангельской области за 2019 г. – 2023 г. // Официальный сайт ГП РФ. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_29/activity/statistics/office (дата обращения: 06.04.2024 г.).

268. Статистические данные результатов деятельности прокуратуры Волгоградской области за 2019 г. – 2023 г. // Официальный сайт ГП РФ. [Электронный ресурс]. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_34/activity/statistics/office/result (дата обращения: 06.04.2024 г.).

269. Степанюк В.В. Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий. – 2010. [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.studfiles.ru/preview/2477583/page:5/> (дата обращения: 06.01.2023 г.).

270. Филоненко И.О. Возбуждение дела как стадия производства по делам об административных правонарушениях. [Электронный ресурс]. – URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=364 (дата обращения: 04.12.2023 г.).

271. Юридический словарь. [Электронный ресурс]. – URL:<https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19855> (дата обращения: 20.02.2022 г.).

Приложение 1.

Результаты опроса

практических работников органов прокуратуры

Респонденты: практические работники органов прокуратуры Архангельской и Волгоградской областей – 73 человека.

Уважаемый респондент, нами проводится исследование вопросов пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении с участием прокурора. Мы просим Вас выразить ваше мнение по темам, представленным в анкете. Ваш вклад поможет нам решить существующие проблемы и разработать научные и практические рекомендации.

Благодарим Вас заранее за участие в нашем исследовании.

1. Возможно ли уполномочить должностных лиц органов внутренних дел инициировать возбуждение дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление)?

- а) да – 89,1 %
- б) нет – 4%
- в) только в отношении граждан – 6,9 %

2. С какой периодичностью, по Вашему мнению, прокурору необходимо проверять соблюдение административно-деликтного законодательства в административно-юрисдикционных органах?

- а) один раз в квартал – 87 %
- б) один раз в полугодие – 13 %
- в) один раз в год – 0 %

3. С какой периодичностью Вами проводятся проверки соблюдения административно-деликтного законодательства в административно-юрисдикционных органах?

- а) один раз в квартал
- б) один раз в полугодие – 87 %
- в) один раз в год – 6 %
- г) только по обращениям граждан – 7 %
- д) только по заданиям прокуратур вышестоящего звена

4. Встречались ли в Вашей практике случаи, когда судом, административно-юрисдикционными органами прокурору отказано в продлении утраченного срока для опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях?

- а) да – 73,9 %
- б) нет – 0,1 %
- в) да, но только в тех случаях, когда срок для опротестования постановления по делу об административном правонарушении утрачен по неуважительным причинам – 26 %

5. Укажите причины по которым Вами наиболее часто заявлялись ходатайства о продлении сроков для опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях?

- а) нарушения установлены только в ходе проверки – 100 %
- б) нарушения установлены в ходе рассмотрения обращения – 100%
- в) иные причины

6. Возможно ли прокуроров районного и городского звеньев наделить правом обжаловать вступившие в силу постановления административно-юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях в районные и городские суды?

- а) да – 63 %
- б) да, это повысит эффективность прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях – 31 %
- в) нет – 36,9 %
- г) нет, имеется возможность продления срока для подачи протеста на постановление по делу об административном правонарушении – 0,1 %

Приложение 2.

Проект Федерального закона
**«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях»**

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

1) в пункте 2 части 1 статьи 25.11 слова «давать заключения» заменить словами «давать пояснения»;

2) часть 2 статьи 28.1 после слов «об административных правонарушениях» дополнить словами «, в течение пятнадцати дней со дня поступления»;

3) в статье 28.4:

а) часть 1 после цифр «5.58» дополнить словами «, 5.59, 5.61 (в отношении должностных лиц и юридических лиц)»;

б) часть 2 после слов «предусмотренные статьей 28.2 настоящего Кодекса» дополнить словами «, за исключением сведений о фамилиях, именах, отчествах, адресах места жительства свидетелей и потерпевших»;

в) дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, которое должно содержать:

1) дату и место вынесения определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

2) наименование прокурора, вынесшего определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

3) сведения о лице, представившем данные о наличии события административного правонарушения;

4) доводы лица, представившего данные о наличии события административного правонарушения;

5) обстоятельства, установленные при рассмотрении данных о наличии события административного правонарушения;

6) мотивы и основания для отказа в возбуждении дела об административном правонарушении;

7) решение по результатам рассмотрения данных о наличии события административного правонарушения;

8) указание на порядок обжалования определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

9) подпись прокурора, принявшего решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.»;

г) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в течение трех суток со дня его вынесения вручается или высылается лицу, в отношении которого вынесено это определение, а также лицу, сообщившему о наличии события административного правонарушения.»;

4) в статье 29.8:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении должен быть составлен и подписан в течение трех дней после окончания рассмотрения дела об административном правонарушении.»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании коллегиального органа и секретарем заседания коллегиального органа, судьей и секретарем судебного заседания, должностным лицом, рассматривавшими дело об административном правонарушении.»;

в) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Участники производства по делам об административных правонарушениях вправе ознакомиться с протоколом о рассмотрении дела об административном правонарушении и в течение трех дней со дня его подписания подать в письменной форме замечания на протокол с указанием на допущенные в нем неточности и (или) на его неполноту.»;

г) дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Замечания на протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении должны быть рассмотрены подписавшими его председательствующим в заседании коллегиального органа, судьей, должностным лицом в течение трех дней со дня их подачи.»;

5) в статье 30.1:

а) в части 1:

пункт 2 после слов «в районный суд» дополнить словами «, городской суд, межрайонный суд»;

пункт 3 после слов «в районный суд» дополнить словами «, городской суд, межрайонный суд»;

пункт 3¹ после слов «в районный суд» дополнить словами «, городской суд, межрайонный суд»;

пункт 4 после слов «в районный суд» дополнить словами «, городской суд, межрайонный суд»;

б) дополнить частью 1.2 следующего содержания:

«1.2. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное органом или должностным лицом в отношении военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, может быть обжаловано в гарнизонный военный суд. Решение гарнизонного военного суда, принятое по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, может быть обжаловано в окружной (флотский) военный суд.»;

6) дополнить статьей 30.1¹ следующего содержания:

«Статья 30.1¹. Основания и порядок оставления жалобы на постановление по делу об административном правонарушении без рассмотрения

1. Судья, должностное лицо оставляет жалобу без рассмотрения, если установит, что она подана лицами, не указанными в частях 1 и 1.1 статьи 30.1, частях 5 и 6 статьи 30.9 настоящего Кодекса.

2. В случае оставления жалобы без рассмотрения судья, должностное лицо выносит определение о возвращении жалобы без рассмотрения.»;

7) дополнить статьей 30.2¹ следующего содержания:

«Статья 30.2¹. Прекращение производства по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении

1. Отказ от жалобы на постановление по делу об административном правонарушении допускается до принятия решения по делу об административном правонарушении.

2. Ходатайство об отказе от жалобы на постановление по делу об административном правонарушении подается в письменной форме судье, должностному лицу, принявшему к рассмотрению соответствующую жалобу.

3. О принятии отказа от жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо выносит определение, которым прекращается производство по соответствующей жалобе.»;

8) статью 30.10 дополнить частями 2.1, 2.2, 2.3 и 2.4 следующего содержания:

«2.1. В случае выявления в ходе осуществления надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях не соответствующего закону постановления по делу об административном правонарушении прокурор вправе обратиться с ходатайством о восстановлении пропущенного срока принесения протеста к судье или должностному лицу, правомочному рассматривать протест. По результатам рассмотрения данного

ходатайства судья, должностное лицо обязаны восстановить прокурору срок, предусмотренный частью 1 статьи 30.3 настоящего Кодекса.

2.2. Протест на постановление по делу об административном правонарушении до начала его рассмотрения может быть отозван прокурором, принесшим протест.

2.3. Ходатайство об отзыве протеста на постановление по делу об административном правонарушении подается в письменной форме судье, должностному лицу, принявшему к рассмотрению соответствующий протест.

2.4. В случае принятия отказа прокурора от принесенного протеста судья, должностное лицо выносит определение о прекращении производства по протесту прокурора на постановление по делу об административном правонарушении.»;

9) статью 30.12 дополнить частью 3.1 следующего содержания:

«3.1. Дело об административном правонарушении может быть истребовано соответствующим прокурором из соответствующего суда для проверки законности принятого по результатам его рассмотрения решения, которое вступило в законную силу.»;

10) статью 30.13 дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. Протест на вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении рассматривается с участием прокурора.»;

11) дополнить статьей 30.13¹ следующего содержания:

«Статья 30.13¹. Суды, рассматривающие жалобы, протесты на вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении, вынесенное органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях

1. Вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении, вынесенное органом, должностным лицом,

уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, может быть опротестовано прокурором города, прокурором района, межрайонным прокурором и их заместителями, а также прокурорами военных округов, флотов и приравненными к ним прокурорами.

2. Жалоба подается, протест приносится на вступившее в законную силу постановление (решение) по делу об административном правонарушении органа либо должностного лица в соответствующий районный суд (городской суд, межрайонный суд) или гарнизонный военный суд.

3. Вступившие в законную силу акты органов и должностных лиц о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, могут быть обжалованы, опротестованы в арбитражные суды субъектов Российской Федерации, которые рассматривают эти споры по общим правилам искового производства, с учетом особенностей, установленных настоящим Кодексом и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.»;

12) часть 1 статьи 30.15 изложить в следующей редакции:

«1. О принятии к рассмотрению жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста либо об отказе в принятии к рассмотрению таких жалобы, протеста судья выносит определение.»;

13) часть 2 статьи 30.17 дополнить пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1) об изменении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если допущенные нарушения настоящего Кодекса и (или) закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение, в случае принесения прокурором протеста на постановление, решение по делу об административном правонарушении, вынесенное по результатам рассмотрения постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, указанном в статье 28.4 настоящего Кодекса;».

14) дополнить главой 30.1 следующего содержания:

«Глава 30.1. Пересмотр вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам»

Статья 30.1¹. Основания для пересмотра вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам

1. Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть пересмотрены по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

2. Основаниями для пересмотра вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам являются:

1) новые обстоятельства – существенные для дела обстоятельства, которые возникли после принятия постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов;

2) вновь открывшиеся обстоятельства – существенные для дела обстоятельства, которые существовали на момент принятия постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

Статья 30.1². Суды, органы, должностные лица, пересматривающие постановления по делу об

административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам

1. Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов пересматриваются по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судом, органом, должностным лицом, вынесшим такое постановление, решение.

2. В случаях пересмотра судом, органом, должностным лицом постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов и оставления их без изменения либо внесения в них изменений пересмотр по новым или вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется судом, органом, должностным лицом, вынесшим такое постановление, решение.

Статья 30.1³. Возобновление производства по делу об административном правонарушении

1. Право возобновления производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств принадлежит прокурору.

2. Поводом к возобновлению производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств являются заявления лица, привлеченного к административной ответственности, потерпевшего или их законных представителей, а также сообщения граждан, должностных лиц, организаций, сведения, полученные в ходе рассмотрения иных дел об административных правонарушениях.

3. О возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств прокурор

выносит постановление, проводит соответствующую проверку, истребует из суда, органа (у должностного лица) дело об административном правонарушении.

Статья 30.1⁴. Действия прокурора по окончании проверки новых или вновь открывшихся обстоятельств

1. По окончании проверки новых или вновь открывшихся обстоятельств при наличии оснований для возобновления производства по делу об административном правонарушении прокурор направляет постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств с приложением дела об административном правонарушении в соответствующий суд, орган, должностному лицу.

2. При отсутствии оснований для возобновления производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств прокурор выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

3. Копия определения об отказе в возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств направляется лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшему или их законным представителям. Определение может быть обжаловано в порядке, предусмотренном статьей 30.1 настоящего Кодекса.

Статья 30.1⁵. Рассмотрение постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств

Судья, орган, должностное лицо извещает прокурора, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего о принятии к рассмотрению постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. Неявка на рассмотрение постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств указанных лиц без уважительных причин не является препятствием для рассмотрения дела.

Статья 30.1⁶. Виды постановлений о пересмотре дела об административном правонарушении по вновь открывшимся или новым обстоятельствам

1. Решение по результатам рассмотрения постановления прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств принимается в форме постановления.

2. По результатам рассмотрения постановления прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств суд, орган, должностное лицо удовлетворяет указанное постановление и отменяет постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов или отказывает в их пересмотре.

3. В случае отмены постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов дело об административном правонарушении рассматривается по общим правилам, установленным настоящим Кодексом.

4. Решения судьи, органа, должностных лиц об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам или об отказе в удовлетворении постановления о пересмотре постановления, решения по новым

или вновь открывшимся обстоятельствам могут быть опротестованы в установленном настоящим Кодексом порядке.»