

На правах рукописи

ЛИТУЧАЯ Светлана Евгеньевна

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

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2025

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор
Ковалева Наталия Николаевна

Официальные оппоненты:

Мартынов Алексей Владимирович
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского»,
заведующий кафедрой административного и
финансового права

Попугаев Юрий Ильич

доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя»,
начальник кафедры административного права

Ведущая организация

Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
образования «**Университет
прокуратуры Российской Федерации**»

Защита диссертации состоится 23 октября 2025 года в 15.30 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 1, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/23-04-2025-2d.pdf>).

Ученый секретарь

диссертационного совета,
кандидат юридических
наук, доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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,

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.

связанные с отсутствием перспектив к опротестованию вступивших в законную 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 повторного рассмотрения ДАП, в связи с этим научно-практическая значимость его

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.

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, проведён 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика полномочий прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении», состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию и характеристике стадии пересмотра постановлений по ДАП; анализу полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по ДАП в структуре общих полномочий прокурора в ПДАП; развитию полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по ДАП в различные исторические периоды формирования административно-деликтного законодательства.

В первом параграфе «Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях» рассматриваются общетеоретические вопросы пересмотра постановлений по ДАП, а также определяются цели, задачи, функции и место стадии пересмотра постановлений по ДАП в структуре производства по делам об административных правонарушениях.

На основе опыта зарубежных государств (Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан) автором сделан вывод о необходимости наделения прокурора исключительным правом возобновления ПДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств. В качестве повода к возобновлению производства по ДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств предполагается рассматривать заявление лица, привлечённого к административной ответственности, потерпевшего или их законных представителей, а также сообщения граждан, должностных лиц, организаций и иные сведения, полученные в ходе рассмотрения иных ДАП, а также прокурорских проверок. При поступлении

указанных сведений прокурору следует провести соответствующую проверку, истребовать из суда, органа (у должностного лица) ДАП. Видится, что при наличии оснований к возбуждению ПДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств прокурор выносит постановление о возбуждении ПДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, а при отсутствии таковых – мотивированное определение об отказе в возбуждении ПДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Возможность рассмотрения постановления прокурора о возбуждении ПДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств представляется целесообразным предоставить судье, органу, должностному лицу, принявшим решение по ДАП. В случае отмены постановления по ДАП, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов дело об административном правонарушении подлежит рассмотрению по общим правилам.

Приведённое содержание пересмотра ДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств позволило автору выделить элементы его структуры, позволяющие сформулировать, что пересмотр постановления по ДАП ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств является частью ПДАП и представляет собой его самостоятельную стадию, под которой следует понимать 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.

Во втором параграфе «Место полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении в структуре полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» анализируются вопросы осуществления прокурором полномочий при пересмотре постановлений по ДАП, в частности выявляются их

характеристики, а также место в структуре общей компетенции должностного лица надзорного ведомства в ПДАП.

Основания участия прокурора на этапе пересмотра 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. Такие основания определены нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс), согласно которым прокурор наделен правом опротестования постановления по ДАП до его вступления в силу.

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.

Для выявления степени административно-процессуальной самостоятельности в ПДАП прокуроров нижнего звена от прокуроров высшего и среднего звена, перспектив совершенствования их полномочий в ПДАП автором произведена классификация реализуемых прокурором полномочий при пересмотре постановлений по ДАП в зависимости от круга субъектов, правомочных на участие в пересмотре постановлений по ДАП:

1) разноуровневые полномочия, осуществляемые прокурорами всех звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации. К ним относится процессуальная деятельность прокуроров городского, районного звена и вышестоящих прокуроров по опротестованию не вступившего в законную силу постановления по ДАП;

2) особые полномочия высшего и среднего звеньев системы органов прокуратуры Российской Федерации. Они предусматривают особое право Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, военных округов, флотов и приравненных к ним

прокуроров, Главного военного прокурора на опротестование вступивших в законную силу постановлений по ДАП.

Указанное позволило резюмировать, что 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.

Исходя из особенностей процессуального статуса должностного лица надзорного ведомства при пересмотре ДАП видится, что такой статус определяется совокупностью установленных 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.

Третий параграф «Эволюция полномочий прокурора на стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях на различных этапах становления российского административно-деликтного законодательства» посвящен истории становления и развития полномочий прокурора при пересмотре постановлений по ДАП на основании законодательства органов советской власти и современного российского законодательства.

В зависимости от нормативно-правового регулирования и объема полномочий прокурора на этапе пересмотра ДАП автором выделены три периода их становления и развития:

1) первоначальный период становления и формирования компетенции прокурора, обусловленной его участием в повторном рассмотрении дела об административном правонарушении (с 1926 г. по 1980 г.). Данный период 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 прокурором осуществлялось 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 постановления 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 производства по делу об административном правонарушении 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.

В связи с изменением нормативно-правовой регламентации полномочия прокурора на этапе пересмотра ДАП со времени их возникновения претерпели существенные изменения: с их фрагментарного нормативного регулирования различными нормативными правовыми актами до полного определения таких полномочий 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 измененном виде.

Вторая глава «Процессуальная деятельность прокурора на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении», состоящая из трёх параграфов, посвящена анализу и характеристике процессуальной деятельности прокурора при пересмотре не вступивших и вступивших в законную силу постановлений по ДАП, развитию и проблемам её реализации в современных реалиях, а также сравнительно-правовому анализу законодательства зарубежных государств об административных правонарушениях в отношении данной деятельности.

В первом параграфе «Процессуальная деятельность прокурора при пересмотре не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении» автором исследованы вопросы организации и реализации прокурором полномочий при пересмотре не вступившего в законную силу постановления по ДАП.

Отмечается, что процессуальная деятельность прокурора на этапе пересмотра постановления по ДАП до его вступления в силу – это 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.

Сделан вывод, что фактически спектр правомочий прокурора на этапе пересмотра ДАП до вступления акта по ДАП в силу более объёмный 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 определения о возвращении должностному лицу протокола об административном правонарушении, прокурору – постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, а также определение, которым прокурору отказано в возобновлении срока для опротестования постановления по ДАП.

Проведённый автором опрос прокурорских работников позволит установить, что в большинстве протестов (57,7 %), принесённых прокурорами на акты по ДАП, заявлены ходатайства о возобновлении срока для принесения протеста на постановление по ДАП. Все такие ходатайства обусловлены тем, что несоответствующие административно-деликтному законодательству постановления административно-юрисдикционных органов прокурорами выявлены в ходе проводимых проверок либо вскрылись «латентные» факторы, влияющие на законность привлечения к административной ответственности.

На основании этого обосновано расширение полномочий прокурора в текущем законодательстве путем установления обязательного восстановления на основании его ходатайства компетентным судьей, органом, должностным лицом срока принесения протеста на незаконное постановление по ДАП, если такой акт установлен в ходе надзорной деятельности за исполнением законов в ПДАП. Законодательное закрепление такого положения будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов при ПДАП, осуществляемого прокурорами районного и городского звена, поскольку последние не наделены правом опротестования вступивших в законную силу постановлений по ДАП.

Автором обращено внимание на то, что 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 связи с этим видится возможным применение к протесту прокурора на не вступившее в силу постановление по ДАП требований, определённых для протеста в порядке надзора.

Приведены доказательства о необходимости предоставления прокурору посредством нормативной регламентации права отзыва принесённого протеста на постановление по ДАП до начала его рассмотрения с определением формы процессуального документа, которым прекращается производство по делу в таком случае. Ходатайство об отзыве протеста на постановление по ДАП подаётся

прокурором в письменной форме судье, должностному лицу, принявшим к рассмотрению соответствующий протест. В случае принятия отказа прокурора от принесённого протеста судья, должностное лицо выносит определение о прекращении производства по протесту прокурора на постановление по ДАП.

Второй параграф «Процессуальная деятельность прокурора при пересмотре в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении» посвящен исследованию содержания процессуальной деятельности прокурора при пересмотре вступившего в законную силу постановления по ДАП, определению понятия такой процессуальной деятельности, а также анализу законодательства зарубежных стран об административных правонарушениях в целях определения полномочий прокурора по опротестованию вступивших в законную силу постановлений по ДАП административно-юрисдикционных органов и возможной их реализации российским прокурором.

Предложено понимание процессуальной деятельности прокурора, реализуемой на этапе пересмотра вступившего в силу акта по ДАП, как совокупности 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.

Анализ зарубежного опыта надзорного пересмотра постановлений по ДАП, постановленных несудебными органами, позволил автору предложить вариант оптимизации процессуальной деятельности прокурора при пересмотре в порядке надзора постановления по ДАП, предполагающий наделение прокуроров городского, районного звена, их заместителей, военных прокуроров округов и флотов, приравненных к ним прокуроров правом опротестования вступившего в силу акта административно-юрисдикционного органа по ДАП посредством принесения протеста в соответствующий районный, городской и военный суд, а также правом опротестования постановлений административно-юрисдикционных органов о привлечении к административной ответственности хозяйствующих субъектов посредством принесения протеста в арбитражный суд соответствующего субъекта РФ. Представляется необходимым урегулировать указанное предложение в текущем административно-деликтном законодательстве, для чего Кодекс дополнить соответствующей нормой, определяющей порядок пересмотра вступивших в силу постановлений административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц по ДАП.

Предлагаемый вариант совершенствования полномочий прокуроров городского и районного звена на этапе пересмотра постановления по ДАП сформулирован с учетом мнения прокурорских работников, 63 % из которых полагают, что эта необходимость назрела, а 31 % убеждены – это повысит эффективность надзорной деятельности прокуроров районного и городского звена за исполнением законов при ПДАП.

Для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов при ПДАП предлагается предоставить прокурору полномочия по инициированию изменения вступившего в силу постановления (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 за исполнением законов при ПДАП.

В третьем параграфе «Полномочия прокурора при пересмотре вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении по зарубежному законодательству» проведён анализ законодательства зарубежных государств в целях выявления вариантов организации деятельности прокурора и определения его компетенции при пересмотре в порядке надзора постановления по ДАП с формулировкой предложений о возможном учёте их опыта отечественным законодателем.

В большинстве сохранивших советские правовые традиции государств, таких как Республика Узбекистан, Республика Беларусь, Республика Казахстан, процессуальная деятельность прокурора при пересмотре в порядке надзора постановления по ДАП осуществляется в форме надзора. 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)». Также различен по своему содержанию объём полномочий прокурора при пересмотре вступившего в законную силу постановления по ДАП. Исследованная законодательная регламентация полномочий прокурора на этапе пересмотра вступивших в силу постановлений по ДАП в законодательстве Республики Казахстан и Республики Таджикистан свидетельствует о более широком объёме полномочий прокурора по сравнению с российским законодательством. Это обусловлено предоставлением законодательством обозначенных стран прокурору возможности в целях оценки законности и обоснованности вступивших в силу постановлений по ДАП запрашивать из соответствующего суда ДАП. В Республике Узбекистан и Республике Таджикистан протест на вступившее в

законную силу постановление по ДАП рассматривается в рамках судебного заседания с участием прокурора.

Автор обращает внимание на целесообразность учёта данного зарубежного опыта правового регулирования полномочий прокурора при пересмотре вступивших в законную силу постановлений по ДАП в части совершенствования объёма таких полномочий, что обеспечит возможность прокурора, во-первых, истребовать из соответствующего суда дело об административном правонарушении для проверки законности принятого по результатам его рассмотрения решения, которое вступило в законную силу, во-вторых, участвовать в рассмотрении судом протеста на вступившее в законную силу постановление (решение) по ДАП.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем детальном изучении.

**Основные результаты диссертационного исследования отражены
в следующих опубликованных автором работах:**

*Статьи в рецензируемых научных журналах,
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией
при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации
для опубликования основных научных результатов диссертаций*

1. *Литучая, С.Е.* Опротестование вступивших в законную силу актов административных органов / С.Е. Литучая // Законность. – 2015. – № 4. – С. 13-14 (0,19 п.л.).
2. *Литучая, С.Е.* Полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП / С.Е. Литучая // Законность. – 2016. – № 7. – С. 30-31 (0,16 п.л.).
3. *Литучая, С.Е.* К вопросу о противодействии коррупции / С.Е. Литучая // Проблемы права. – 2017. – № 1. – С. 31-33 (0,28 п.л.).
4. *Литучая, С.Е.* К вопросу об административной ответственности за неисполнение законодательства о противодействии коррупции / С.Е. Литучая // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 85-86 (0,25 п.л.).

5. *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? / С.Е. Литучая // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 3 (140). – С. 99-104 (0,44 п.л.).

Статьи в иных научных изданиях

6. *Литучая, С.Е.* Опротестование прокурором вступивших в законную силу актов административных органов / С.Е. Литучая // Теоретические и прикладные аспекты современной науки: сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции (г. Белгород, 27 февраля 2015 г.). – Белгород: ИП Петрова М.Г., 2015. – С. 74-77 (0,19 п.л.).

7. *Литучая, С.Е.* Особенности стадий производства по делам об административных правонарушениях / С.Е. Литучая // Инновационные процессы в национальной экономике и социально-гуманитарной сфере: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции (г. Белгород, 31 января 2018 г.). – Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований «АПНИ», 2018. – Часть I. – С. 168-174 (0,45 п.л.).

8. *Литучая, С.Е.* К вопросу о производстве по делам об административных правонарушениях / С.Е. Литучая // «Globus»: сборник публикации научного журнала «Globus» по материалам XXVIII международной научно-практической конференции: «Достижения и проблемы современной науки» г. Санкт-Петербурга: сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень). – С-П.: Научный журнал «Globus», 2018. – С. 87-92 (0,40 п.л.).

9. *Литучая, С.Е.* Пересмотр постановлений по делу об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делам об административных правонарушениях / С.Е. Литучая // Социально-экономические и естественно-научные парадигмы современности: материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону, 30 марта 2018 г.): в 2-х ч. Ч. 2. – Ростов-на-Дону: ООО «ПРИОРИТЕТ», 2018. – С. 15-24 (0,54 п.л.).

10. *Литучая, С.Е.* Эволюция полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях / С.Е. Литучая// Исследования в социально-гуманитарной сфере в России и за рубежом: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (г. Белгород, 31 августа 2021 г.). – Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований (АПНИ), 2021. – С. 41-46 (0,29 п.л.).

11. *Литучая, С.Е.* Полномочия прокурора при пересмотре вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении по законодательству Республики Казахстан / С.Е. Литучая // Дискуссии в области гуманитарных, естественно-научных аспектов современности: материалы XXXV Всероссийской научно-практической конференции (г. Симферополь, 15 февраля 2022 г.): в 2-х ч. Ч. 2. – Ростов-н/Дону: Профпресслит — Изд-во «Манускрипт», 2022. – С. 91-94 (0,75 п.л.).

12. *Литучая, С.Е.* Опротестование прокурором не вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении по проекту Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / С.Е. Литучая // Научные исследования в современном мире: опыт, проблемы и перспективы развития: сборник научных статей по материалам XIV Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 19 апреля 2024 г.,) – Уфа: Изд. НИЦ Вестник науки, 2024. – С. 277-281 (0,24 п.л.).