

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия



На правах рукописи

Ломакин Виктор Иванович

**Прокурор в производстве
по делам об административных
правонарушениях**

**Специальность 12.00.14 —
административное право, финансовое право,
информационное право**

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

исх. № 16/373

от 16.11.2006 г.

Омск 2006

Диссертация выполнена в Южно-Уральском государственном университете.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Кононов Павел Иванович
кандидат юридических наук, доцент
Головко Владимир Владимирович

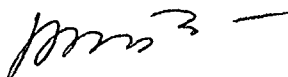
Ведущая организация: Саратовский юридический институт
МВД России

Защита диссертации состоится 18 декабря 2006 г. в 14⁰⁰ часов на заседании регионального диссертационного совета ДМ 203.010.02 при Омской академии МВД России по адресу: 644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Омской академии МВД России.

Автореферат разослан « 16 » ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Баландок В. Н.

2006 А
23944

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современный этап развития административной реформы характеризуется острой необходимостью совершенствования правовых форм деятельности органов административной юрисдикции.

В сфере административной юрисдикции в определенной мере затрагиваются права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, что, несомненно, актуализирует проблему обеспечения законности при ее осуществлении. Ведущая роль в обеспечении законности принадлежит прокуратуре.

В механизме государства прокуратура решает особые, свойственные только ей задачи и не входит в структуру органов законодательной, исполнительной и судебной власти. В то же время прокурорский надзор по всем показателям является разновидностью правовых форм осуществления государственно-властных полномочий. Законодательство об административных правонарушениях признает прокурора как представителя государственно-властных структур участником производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, данное законодательство вместе с законодательством о прокуратуре определяют характер взаимоотношений прокуратуры с органами исполнительной власти, судебной власти и позволяют прокурору избирать оптимальный вариант действий при осуществлении полномочий, направленных на выявление административных правонарушений и привлечение виновных к ответственности. Наряду с этим в современном правовом пространстве реализация норм об участии прокурора в производстве по делам рассматриваемой категории затруднена из-за проблем теоретического и практического характера.

Недостаточный уровень теоретического осмысления прокурорского надзора в системе способов и средств регулирования общественных отношений негативно отражается на качестве нормативно-правовой основы участия прокурора в производстве по указанным делам.

Так, объем полномочий прокурора, установленный положениями ст. 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), является довольно ограниченным. В частности, регламент прав прокурора по участию в рассмотрении такого рода дел, заявлении ходатайств, дачи заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, не охватывает всего объема полномочий прокурора, которые могут быть им реализованы в ходе осуществления надзора.

Объем полномочий прокурора в сфере административной юрисдикции, обозначенный Федеральным законом «О



ции» (далее — Закон о прокуратуре), значительно шире объема полномочий, установленного нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Поэтому проблемы неурегулированности ряда вопросов, связанных с участием прокурора в производстве по таким делам, требуют должного теоретического осмысления и законодательного регулирования.

Очевидно, что алгоритмы действий прокурора в ходе разрешения вышеназванных дел как несудебными, так и судебными органами значительно различаются и обладают некоторой спецификой.

Несудебные органы административной юрисдикции отличает не только их множественность и разновидность, но и их принадлежность к различным федеральным министерствам и службам, а также органам исполнительной власти. Кроме того, компетенция несудебных органов административной юрисдикции имеет свои разграничения. Каждый из органов рассматривает только ту категорию дел, которая ему подведомственна.

Однако не только круг поднадзорных прокурору несудебных органов административной юрисдикции весьма широк, но и правовые акты, издаваемые представительными и исполнительными органами, которыми в своей деятельности руководствуются несудебные органы административной юрисдикции, достаточно разнообразны по своему характеру. Большой объем законодательных и ведомственных нормативных актов порождает массу вопросов в правоприменительной практике.

Перед прокурорами также возникают проблемы конкретизации персоналий участников административного преследования нарушителей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности за отдельные виды правонарушений.

Существенным пробелом действующего законодательства об административных правонарушениях является отсутствие в нем установленных пределов полномочий прокурора по надзору за исполнением законов при применении мер обеспечения административного производства (кроме административного задержания), что совершенно необоснованно, поскольку использование этих мер затрагивает права и законные интересы физических и юридических лиц именно в рамках осуществления данного производства.

В свою очередь, в связи с увеличением количества рассматриваемых судами административных дел, значительным изменением и усложнением административного законодательства, обновлением состава судей, введением института мировых судей, важное значение приобретает обеспечение законности и эффективности административного судопроизводства. Поэтому активное привлечение прокурора к участию в рассмотрении таких дел стало реальной необходимостью. Правоприменительная практика показывает, что создание института мировых судей обусловило возникновение серьезных проблем во взаимодействии прокурора и мирового судьи в административном судопроизводстве.

На фоне явно выраженной тенденции к росту административных правонарушений и, соответственно, увеличению нарушений, совершаемых органами административной юрисдикции, однозначно прослеживается возрастающая роль прокуратуры в обеспечении законности в деятельности этих органов. Таким образом, эффективность прокурорского надзора в данной сфере в настоящий момент зависит от четко выстроенного механизма правового регулирования процессуального положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, а следовательно, его статус нуждается в более детальном изучении, комплексном исследовании, определении сущности.

Необходимость новых теоретических обобщений в плане комплексного анализа правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях определила выбор темы диссертационного исследования и в полной мере обусловила ее актуальность с научных и практических позиций.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили труды таких известных ученых по административному и административно-процессуальному праву, как: А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, И. И. Веремеенко, И. А. Галаган, В. В. Головкин, Е. В. Додин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, П. И. Кононов, М. Я. Масленников, С. Н. Махина, А. Ф. Ноздрачев, И. В. Панова, Л. Л. Попов, Э. Н. Ренов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, В. Е. Севрюгин, Ю. П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, Ю. А. Тихомиров, А. П. Шергин, В. М. Фокин, В. В. Черников, Н. Ю. Хаманева, Д. М. Чечот, В. А. Юсупов, А. Ю. Якимов, О. М. Якуба.

Изучение правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях не могло бы состояться без исследований института прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции. В качестве такой теоретической базы автором использованы труды Ю. К. Винокурова, С. М. Казанцева, В. И. Рохлина, А. П. Стуканова, В. Б. Ястребова и др.

Отдельным аспектам проблемы прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции посвящены диссертационные работы Т. М. Великой, К. Ю. Винокурова, А. А. Титовой и др.

Однако, несмотря на определенное количество научных работ, рассматривающих отдельные вопросы правового регулирования процессуального положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, на сегодняшний день отсутствует комплексное исследование этой проблемы.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства в сфере

регламентирования правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Достижение вышеназванной цели обусловило необходимость постановки и решения следующих задач:

— проанализировать теоретические основы правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях;

— исследовать и систематизировать принципы организации надзорной деятельности прокурора в производстве по делам рассматриваемой категории;

— определить объем полномочий прокурора в производстве по указанным делам;

— выявить и раскрыть специфику полномочий прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях;

— исследовать особенности административно-правового статуса прокурора в ходе осуществления данного вида производства несудебными и судебными органами;

— на основе анализа обобщить типичные недостатки и характерные ошибки и определить проблемы правового регулирования статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях;

— разработать конкретные предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики в пределах исследуемой темы.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие при осуществлении прокурором полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях.

Предмет исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие основы и порядок осуществления прокурором полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, акты правосудия, правоприменительная практика по данной проблематике.

Методология и методика исследования. Методологической основой исследования являются системный подход и базирующиеся на нем общие и частные (общенаучный, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный) научные методы, а также методы социологических исследований (метод экспертных оценок, исследование документов), использованные автором в ходе изучения и систематизации научных источников, нормативного материала, судебной и административной практики.

Научная обоснованность и достоверность содержащихся в диссертации выводов, предложений и рекомендаций определяются эмпирической базой исследования, которую составили:

— опубликованные решения Конституционного Суда Российской Федерации, практика Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитраж-

ного Суда Российской Федерации по вопросам, посвященным производству по делам об административных правонарушениях;

— материалы неопубликованной судебной практики арбитражного суда и судов общей юрисдикции г. Челябинска и Челябинской области за 2004–2005 гг. по делам указанной категории (изучено 150 административных дел, рассмотренных судами);

— материалы надзорных производств Челябинской транспортной прокуратуры и Челябинской областной прокуратуры за 2004–2005 гг. по делам об административных правонарушениях;

– статистические данные административной практики правоохранительных органов г. Челябинска и Челябинской области за 2004–2005 гг.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в работе впервые после принятия и введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях осуществлено комплексное исследование проблемы правового регулирования статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, основанное на анализе состояния и соответствия его положениям Конституции Российской Федерации, нормам Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

В настоящей работе исследуются теоретические основы правового статуса прокурора, систематизируются принципы организации надзорной деятельности прокурора, определяется объем его полномочий в производстве по делам об административных правонарушениях, выявляются особенности полномочий прокурора как участника производства по делам данной категории, проводится комплексный анализ административно-правового статуса прокурора в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях несудебными и судебными органами, особое внимание уделяется исследованию проблемы, связанной с осуществлением своих полномочий прокурором на стадии пересмотра постановлений и решений по указанным делам.

Диссертация содержит положения и рекомендации, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях.

Научную новизну диссертационного исследования определяют **основные положения, выносимые на защиту**:

1. В системе принципов организации надзорной деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях можно выделить две основные группы. Первую образуют конституционные принципы: законности, единства, централизации, гласности. Вторая группа принципов, базирующаяся на специфической деятельности прокурора в указанной сфере, включает в себя: принцип профилирующей надзорной специализации деятель-

ности органов прокуратуры; принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия; принцип внепартийности органов прокуратуры; принцип обязательности исполнения требований прокурора; принцип ответственности компетентных органов и должностных лиц за ненадлежащее ведение административного производства и принятое решение; принцип объективности.

2. По результатам анализа действующего законодательства выявлено отсутствие четких критериев законности административного задержания и соответствующих оснований для освобождения незаконно задержанных лиц. В этой связи предлагается дополнить ряд оснований для вынесения прокурором постановления об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию, а также скорректировать ст. 27.5 КоАП РФ путем внесения положений, устанавливающих полномочия прокурора в данном вопросе.

3. Обосновывается и предлагается дополнить объем полномочий прокурора, обозначенных в ст. 25.11 КоАП РФ, следующими полномочиями:

— давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о проведении проверок, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных организаций;

— давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о проведении дополнительных проверок и приобщении дополнительных документов и материалов по делам об административных правонарушениях, находящимся в их производстве;

— выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов;

— выносить постановление об отмене любых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, наложенных должностными лицами уполномоченных органов в связи с исполнением своих обязанностей, в случаях нарушения прав и законных интересов (физических, юридических лиц и государства).

4. Высказывается и аргументируется предложение о том, что результатом осуществления прокурорского надзора в области применения несудебными органами мер обеспечения производства по указанным делам в случае выявления им нарушений прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства может быть вынесение прокурором постановления об отмене незаконных мер.

5. В алгоритме процессуальных действий прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях несудебными органами предлагается рассматривать два варианта административного производства:

1) при наличии поводов и оснований, определяющих наличие события административного правонарушения, прокурор выносит *постановление о возбуждении дела об административном правонарушении*, которое в течение

суток направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении;

2) при принятии решения о необходимости проведения административного расследования прокурор выносит *постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования*. Для проведения административного расследования постановление направляется в орган административной юрисдикции, уполномоченный проводить такое расследование, который в момент его окончания составляет протокол об административном правонарушении и направляет его судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело подобного рода. При этом и на стадии административного расследования, и на стадии рассмотрения дела прокурор осуществляет надзорные функции в пределах полномочий, установленных законодательством об административных правонарушениях.

6. Анализ положений ст. 25.11 КоАП РФ, согласно которой прокурор признается лицом, участвующим в рассмотрении дела об административном правонарушении, позволяет сделать вывод о наличии в административном производстве двух форм участия прокурора на данной стадии: обязательной и альтернативной.

Обязательное участие прокурора происходит в случае рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Альтернативная форма участия осуществляется по решению прокурора, принятому им в ходе рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений граждан. Алгоритмы действий прокурора в обязательной и альтернативной форме его участия в рассмотрении дела об административном правонарушении зависят от оснований вступления прокурора в стадию рассмотрения и значительно различаются, однако эти полномочия должны быть едиными и в той, и в другой форме.

7. Роль прокурора в рассмотрении судьей дела об административном правонарушении должна быть достаточно активной. В случае участия прокурора в данной стадии производства заключение по делу должно быть предоставлено им в письменной форме. Однако это не освобождает прокурора, участвующего в деле, от оглашения заключения в устной форме, с тем чтобы о его позиции знали все участники производства. Выполнение этих условий при внесении протеста прокурора либо подаче жалобы на постановление позволит вышестоящей судебной инстанции, с учетом имеющихся в деле мнений всех участников производства, всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело и вынести законное решение по указанному делу.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Сформулированные в диссертации теоретические выводы и положения в определенной

мере развивают науку административного права и могут быть использованы в дальнейших научных разработках вопросов, связанных с институтом прокурорского надзора в сфере административной юрисдикции.

Практическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся предложения могут быть использованы в законопороческой деятельности по дальнейшему совершенствованию административно-процессуального законодательства, в правоприменительной административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, органов прокуратуры и судов, а также в учебном процессе при изучении курсов административного и административно-процессуального права.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Материалы и результаты проведенного исследования используются в учебном процессе и прокурорской деятельности автора. Основные положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, отражены в научных публикациях, апробированы в выступлениях на научно-практических конференциях, состоявшихся в Омске, Уфе, Челябинске в 2005–2006 гг.

Структура и объем диссертации. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, состояние ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются методологические основы и эмпирическая база исследования, характеризуется научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, определяются теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава «Теоретические основы правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе*, посвященном истории развития и принципам организации надзорной деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, на основе подробного анализа деятельности прокуратуры, зародившейся во времена Петра I и заложившей принципы и направления надзорной деятельности, обобщается накопленный в разные периоды опыт организации и деятельности прокуратуры.

До революции 1917 г. в России прокурорский надзор не получил должной законодательной регламентации в сфере обеспечения законности в административной деятельности. В целом следует отметить, что в дореволюционный период полномочия прокурора в этой сфере были невелики. В ноябре 1917 г. данный институт и вовсе был упразднен. Между тем отсутствие прокуратуры негативно отразилось на состоянии законности. Само существование многочисленных контрольно-надзорных органов в тот период и попытки возложения надзорных функций прокуратуры на такие органы были безуспешными.

Советское государство, руководствуясь ленинскими идеями, создало новый по правовой природе и содержанию аппарат прокуратуры. Уже в первых декретах Советской власти были сформулированы требования к процессуальной деятельности прокуратуры. Наряду с развитием уголовного и гражданского законодательства появилось законодательство об административной ответственности, которое стало использоваться как средство воспитания граждан и наказания злостных нарушителей законности. Однако вплоть до 1985 г. законодательное регулирование административной ответственности характеризовалось крайней разрозненностью.

Коренные изменения в этой отрасли законодательства, связанные с введением в действие 1 июля 2002 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, способствовали повышению его (законодательства) регулирующего воздействия на соответствующие общественные отношения. Существенно расширилась сфера применения административной ответственности путем увеличения законодателем количества административных правонарушений и расширения перечня субъектов административной юрисдикции, что, в свою очередь, привело к возрастанию роли прокурора в обеспечении законности в сфере административного законодательства, в частности, законодательства об административных правонарушениях.

Автор подчеркивает, что в настоящее время принимаемые органами прокуратуры меры играют важную роль в связи с процессом совершенствования законодательства об административных правонарушениях в рамках проведения административно-правовой и судебной реформ.

На основе анализа действующего законодательства и практики его реализации исследуется содержание принципов организации надзорной деятельности прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Диссертант выделяет две основные группы таких принципов. Первую образуют конституционные принципы: законности, единства, централизации, гласности. Ко второй группе принципов, определяющих основы именно процессуальной деятельности, он относит: принцип профилирующей надзорной специализации деятельности органов прокуратуры; принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия; принцип внепартийности органов прокуратуры; принцип обязательности исполнения требований прокурора;

принцип ответственности компетентных органов и должностных лиц за ненадлежащее ведение административного производства и принятое решение; принцип объективности.

Во втором параграфе соискатель, исследуя полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, определяет предмет прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по таким делам через призму положений, закрепленных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». По мнению автора, традиционное представление о том, что проверки исполнения законов поднадзорными органами и их должностными лицами должны осуществляться органами прокуратуры на основании поступивших сообщений, заявлений, жалоб и иных сведений о фактах нарушения, является достаточно узким, не характеризующим значимость данной деятельности прокуратуры для обеспечения законности в административной юрисдикции. В этой связи отмечается, что существенное условие надлежащей организации прокуратуры — это планирование, в ходе которого учитываются также задания вышестоящих органов прокуратуры по проведению проверок в сфере административной юрисдикции. Кроме того, эффективность прокурорского надзора за исполнением законов правоохранительными органами при производстве по делам об административных правонарушениях зависит от постоянного изучения материалов о привлечении лиц к административной ответственности.

В работе подробно анализируются вопросы применения прокурором актов прокурорского реагирования (постановления, представления, предостережения, протеста) в ходе осуществления надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях, выявляются проблемы, вносятся предложения. Особое внимание уделено такому акту прокурорского реагирования, как постановление. Отмечается, что действующее законодательство устанавливает три вида постановлений, которые может выносить прокурор:

1) постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, которое составляется в порядке и в сроки, предусмотренные законом для протокола об административном правонарушении, и направляется в уполномоченный на то орган или должностному лицу, которые обязаны рассмотреть дело в установленный законом срок и о результатах рассмотрения сообщить прокурору в письменной форме;

2) постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, которое может быть направлено в орган для проведения административного расследования либо которое может быть организовано и проведено в органах прокуратуры. Такой вывод сделан автором, исходя из анализа положений ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ, согласно им административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения;

3) постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию. Полномочия прокурора по вынесению данного вида постановлений установлены ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не уполномочивает прокурора в случае установления факта нарушения закона органами административной юрисдикции освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, не устанавливает порядок исполнения такого постановления и не содержит норм об уведомлении прокурора о случаях применения административного задержания. В этой связи предлагается дополнить соответствующими положениями Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Третий параграф посвящен анализу административно-правового статуса прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. Исследуя полномочия прокурора как участника производства по таким делам, автор приходит к выводу, что объем полномочий прокурора, установленный положениями ст. 25.11 КоАП РФ, довольно ограничен. В частности, регламент прав прокурора по участию в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлении ходатайств, дачи заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, не охватывает всего объема полномочий прокурора, которые могут быть им реализованы в ходе осуществления надзора при производстве по делам рассматриваемой категории несудебными органами.

Отмечая особенности административно-правового статуса прокурора в качестве участника производства по указанным делам, диссертант аргументирует целесообразность дополнения данной статьи такими полномочиями прокурора, как: давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о проведении проверок, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных организаций; давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о проведении дополнительных проверок и приобщения дополнительных документов и материалов по делам об административных правонарушениях, находящимся в их производстве; выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов; выносить постановление об отмене мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, наложенных должностными лицами уполномоченных органов в связи с исполнением своих обязанностей в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Особое внимание в работе уделяется полномочиям прокурора по надзору за исполнением законов при применении мер обеспечения административно-

го производства, которые в настоящее время не регламентированы действующим законодательством. С учетом значимости полномочий прокурора в данной сфере обосновывается, что прокурорский надзор в рамках производства по делам об административных правонарушениях может осуществляться в отношении таких мер, как: доставление; личный досмотр; досмотр вещей; досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; привод. Результатом осуществления прокурорского надзора в области применения несудебными органами мер обеспечения производства по делам рассматриваемой категории в случае выявления им нарушений прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства может быть постановление об отмене таких незаконных мер.

Вторая глава «Особенности правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» содержит три параграфа.

Первый параграф посвящен анализу процессуального положения прокурора в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях несудебными органами. Пределы компетенции прокурора в данной сфере ограничены положениями ст. 24.6 КоАП РФ. Особое внимание в этом параграфе соискатель уделяет процессуальному положению прокурора на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, осуществляемой несудебными органами.

Анализируя полномочия прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении, автор отмечает различия в трактовке рассматриваемых полномочий. В соответствии с ч. 2 ст. 22, ч. 1 ст. 25 и ч. 3 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и п. 1 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, прокурор *возбуждает производство* об административном правонарушении. Однако, согласно ч. 4 ст. 28.1 и ст. 28.4 данного Кодекса, *о возбуждении дела* об административном правонарушении прокурор выносит постановление, и такое дело считается возбужденным с момента вынесения прокурором постановления *о возбуждении дела* об административном правонарушении.

По мнению диссертанта, в случае возбуждения производства (если следовать терминологии Закона о прокуратуре) в виде вынесения прокурором «постановления о возбуждении производства об административном правонарушении» орган, получивший для исполнения такое постановление, должен составить протокол об административном правонарушении, так как по смыслу положений ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело считается возбужденным с момента составления документов, названных в указанной норме. Перечень таких документов является исчерпывающим. Никакие другие документы не обладают их статусом. Следовательно, к полномочиям прокурора целесообразно отнести

право возбуждения дела об административном правонарушении, в связи с чем соответствующие положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях надлежит привести к единой трактовке.

Если будет принято решение о возбуждении дела об административном правонарушении и необходимости проведения административного расследования, то прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Анализ процессуального положения прокурора на первой стадии производства по делу об административном правонарушении позволил автору сделать вывод, что в алгоритме процессуальных действий прокурора следует рассматривать два варианта административного производства:

1) при наличии поводов и оснований, указывающих на наличие события административного правонарушения, прокурор выносит *постановление о возбуждении дела об административном правонарушении*, которое в течение суток направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать такое дело. При этом на стадии рассмотрения прокурор в качестве участника производства реализует процессуальные полномочия, установленные действующим законодательством;

2) при принятии решения о необходимости проведения административного расследования прокурор выносит *постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования*. Для проведения административного расследования постановление направляется в орган административной юрисдикции, уполномоченный проводить такое расследование, который по окончании расследования составляет протокол об административном правонарушении и направляет его судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело. При этом и на стадии административного расследования, и на стадии рассмотрения дела прокурор осуществляет надзорные функции в пределах полномочий, установленных законодательством об административных правонарушениях.

Во *втором параграфе* исследуются вопросы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях судебными органами. Анализ объема полномочий прокурора на стадии рассмотрения дела позволяет отнести его к участникам, содействующим рассмотрению дела и принятию законного и обоснованного решения при рассмотрении дел судьями. В случаях рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора, законодатель прямо допускает участие прокурора в рассмотрении дела, однако это правило не ограничивает право прокурора на участие в рассмотрении других категорий дел.

Подобный вывод не противоречит положениям ст. 24.6 КоАП РФ, устанавливающим осуществление прокурорского надзора при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Полномочия прокурора по участию в производстве по делам об административных правонарушениях не равнозначны функциям надзора за соблюдением законов при производстве по таким делам.

Вместе с тем анализ положений ст. 25.11 КоАП РФ позволяет диссертанту сделать вывод о наличии в административном производстве двух форм участия прокурора на данной стадии: обязательной и альтернативной. Обязательное участие прокурора происходит в случае рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела указанной категории, возбужденного по инициативе прокурора. Альтернативная форма участия осуществляется по решению прокурора, принятому им в ходе рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений граждан. Если при осуществлении возложенных на него функций в ходе рассмотрения и проверки заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина прокурор придет к выводу о необходимости принятия участия в рассмотрении дела, то органы, должностные лица и судьи, уполномоченные рассматривать подобные дела, не вправе исключать такую возможность для прокурора. Это объясняется тем, что в ходе рассмотрения обращений граждан прокурор может располагать дополнительными данными, которые могут существенно повлиять на решение по делу при его рассмотрении судьей. Полученный вывод коррелирует с положениями ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», закрепляющими обязанность прокурора в установленном законом порядке принимать меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

Соискатель считает, что роль прокурора в рассмотрении судьей дела об административном правонарушении должна быть достаточно активной. Если в ходе рассмотрения дела возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья на основании ст. 26.4 КоАП РФ выносит определение о назначении экспертизы. В случае участия прокурора в рассмотрении дела суду необходимо также выяснить мнение прокурора о кандидатуре эксперта, экспертного учреждения и особенно о вопросах, подлежащих разрешению экспертом. Кроме того, при участии прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении заключение по делу должно быть предоставлено им письменно. Однако это не освобождает прокурора, участвующего в деле, от оглашения заключения в устной форме, с тем чтобы о его позиции знали все участники производства. В этой связи предлагается ст. 29.8 КоАП РФ дополнить положениями об обязательности ведения протокола при рассмотрении дела с участием прокурора и необходимости приобщения к материалам дела его письменного заключе-

ния. Выполнение таких условий при внесении протеста прокурора либо подаче жалобы на постановление позволит вышестоящей судебной инстанции, с учетом имеющихся в деле мнений всех участников производства, всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело и вынести законное решение по данному делу.

В *третьем параграфе* внимание сосредоточено на полномочиях прокурора на стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Анализируя положения ст. 30.10 КоАП РФ, автор приходит к выводу, что данная норма вступает в противоречие с положениями ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая уполномочивает прокурора приносить протесты на противоречащий закону правовой акт как в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, так и в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Установленная Кодексом возможность пересмотра постановлений и решений вышестоящими органами и должностными лицами, по мнению соискателя, в большей степени согласуется с ведомственными субординационными функциями органов государственной власти и соответствует обеспечению единообразного применения действующего законодательства Российской Федерации. В связи с этим из ст. 23 Закона о прокуратуре предлагается исключить слова «...в орган или должностному лицу, которые издали этот акт».

Детальное изучение алгоритма действий прокурора на стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях позволило сделать вывод о необходимости разграничения их по субъектам, вынесшим постановления по таким делам, поэтому исследуются полномочия прокурора по опротестованию постановлений несудебных и судебных органов. Диссертант обращает внимание, что редчайшей особенностью здесь является то, что и в том, и в другом случаях полномочия прокурора регулируются одними и теми же нормами законодательства об административных правонарушениях. Тем не менее в ходе исследования выделяются особенности, характерные для процедур пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях несудебными и судебными органами.

В данном параграфе правомерно актуализируются вопросы по пересмотру вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных несудебными органами. Такие постановления не могут быть пересмотрены в судебном порядке. Этот вывод следует из того, что действующее законодательство об административных правонарушениях не устанавливает правомочия председателей судов субъектов Российской Федерации, председателя Верховного Суда Российской Федерации, их заместителей по пересмотру вступивших в законную силу постановлений, решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных несудебными органами.

По мнению автора, в законодательстве об административных правонарушениях должны быть установлены правовые средства, характерные для судебной власти, осуществляющей судебный нормоконтроль и контроль за действиями и решениями органов публичного управления и их должностных лиц. В этой связи целесообразно включить в главу 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следующие положения:

— правомочия вышестоящих органов и судов по пересмотру вступивших в законную силу постановлений, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов по делам об административных правонарушениях, вынесенных несудебными органами, в связи с рассмотрением жалоб и протестов прокуроров;

— предельные сроки обжалования и опротестования вступивших в законную силу постановлений, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов по делам об административных правонарушениях, вынесенных несудебными органами;

— порядок и процедура пересмотра вступивших в законную силу постановлений, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов по делам об административных правонарушениях, вынесенных судебными и несудебными органами.

В заключении работы подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы о приоритетности направлений деятельности прокуратуры, которые проявляются в осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. В целях совершенствования данного законодательства приводятся предложения по внесению изменений и дополнений в ст.ст. 25.11, 26.2, 27.5, ч. 2 ст. 28.4, чч. 2, 3, 4 и 5 ст. 28.7, ст. 29.8 КоАП РФ.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. *Ломакин В. И., Гречкина О. В.* Особенности административно-правового статуса прокурора в сфере административной юрисдикции // *Полицейское право.* — 2005. — № 2. — 0,38 п. л. (авторство не разделено).

2. *Ломакин В. И.* К вопросу о полномочиях прокурора в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях несудебными органами // *Актуальные проблемы права России и стран СНГ: материалы междунар. науч.-практ. конф.* — Челябинск: Изд-во Южно-Уральского государственного университета, 2006. — 0,25 п. л.

3. *Ломакин В. И.* Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях судебными органами // *Вестник Южно-Уральского государственного университета.* — 2006. — № 5. — 0,3 п. л.

4. *Ломакин В. И., Гречкина О. В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях. — Челябинск: Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2006. — 4,25 п. л. (авторство не разделено).

Подписано в печать 15.11.2006 г.

Усл. печ. л. 1,16
Тираж 120 экз.

Уч.-изд. л. 1,1
Заказ № 351

УОП Омской академии МВД России
644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7

2006A
23944
#23944