

*И.Л. Друкаров***Надзор прокурора за исполнением законодательства
об административной ответственности**

Ключевые слова: методика прокурорского надзора.
Key words: methods of prosecutor's supervision.

Законодательство об административных правонарушениях РФ определяет условия и основания административной ответственности, виды административных наказаний, порядок производства по делам об административных правонарушениях, подведомственность и подсудность этих дел. К ним относятся Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее – Кодекс) [1, с. 1], а также законы субъектов Российской Федерации, принимаемые в соответствии с Кодексом, по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации.

При осуществлении надзора прокурору прежде всего следует проводить проверки законности решений и постановлений законодательных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления об установлении административной ответственности, их соответствия по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации. Законными могут считаться только те законы субъектов РФ, которые приняты с учетом положений ст. 1.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ и не нарушают предмет ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Проверки соблюдения законодательства об административной ответственности проводятся прокуратурой не только по сигналам о правонарушениях, но и в порядке реализации плановых мероприятий.

Прокурору перед проведением проверки следует ознакомиться с соответствующим законодательством об административных правонарушениях, регулирующим права и обязанности органов, имеющих право налагать административные наказания. В соответствии с разделом 3 Кодекса дела об административных правонарушениях рассматриваются: 1) судьями; 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; 3) органами внутренних дел (милиции); 4) органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы; 5) налоговыми органами; 6) органами налоговой полиции; 7) органами, ответственными за исполнение федерального бюджета; 8) таможенными органами; а также государственными инспекциями, органами, осуществляющими отраслевой надзор и контроль, другими органами, уполномоченными на то законодательными актами РФ в соответствии с Кодексом

(ныне их 61), а в соответствии с законодательством субъектов РФ также административными комиссиями муниципальных органов власти.

Административные наказания могут применяться органами и должностными лицами с учетом предоставленных им полномочий и только по вопросам, отнесенным к их компетенции. Поэтому прокурор должен знать компетенцию проверяемого органа и должностных лиц по применению мер административного наказания, в частности, знать о пределах штрафных санкций, в назначении которых правомочны соответствующие органы или должностные лица.

Перед проверкой прокурору следует иметь информацию о состоянии законности (наличии правонарушающих актов) в проверяемом органе. При проведении проверок в таможенных органах прокурор должен обращать внимание на своевременность и законность возбуждения дел об административных правонарушениях, обоснованность освобождения от наказания лиц, привлекаемых к административной ответственности и прекращения по ним производства. При обнаружении в материалах сведений, указывающих на признаки контрабанды, и другие преступления прокурор должен направлять в следственные органы эти материалы для возбуждения уголовных дел, а виновных должностных лиц таможенных органов привлекать к установленной законом ответственности.

В соответствии со ст. 24.6 Кодекса прокурор осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по всем делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве судов.

Статьей 25.11 Кодекса установлены полномочия прокурора по его участию в производстве по делам об административных правонарушениях. Прокурор вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении; заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные, предусмотренные федеральным законом действия.

Прокурор должен учесть, что основные процессуальные положения, которыми руководствуются

органы и должностные лица при наложении административных наказаний, урегулированы разделом 4 Кодекса.

Проводя проверку материала об административном правонарушении, прокурор должен знать, что протоколы об административном правонарушении могут составлять только уполномоченные должностные лица, перечень которых установлен ст. 28.3 Кодекса, и уполномоченные должностные лица, перечень которых установлен административным законодательством субъектов РФ. К протоколу прилагается письменное объяснение нарушителя, показания свидетелей или потерпевшего (в некоторых случаях могут быть указаны адреса потерпевшего и свидетелей правонарушения), могут быть заключения экспертов, вещественные доказательства, документы о взятии проб и образцов, документы, в которых излагаются сведения, имеющие доказательственное значение и удостоверенные или изложенные организациями, должностными лицами и гражданами. В протоколе также могут быть отражены показания специальных технических средств. Рассмотрение дела об административном правонарушении завершается вынесением постановления органа, назначившего наказание. В нем должны быть указаны время, место, сущность, доказанность проступка и правовая оценка (квалификация) совершенного нарушения; учет имущественного положения нарушителя закона, вид административного наказания; если назначен административный штраф, то его размер, срок и порядок уплаты. Далее должны быть данные об объявлении постановления и вручении его копии нарушителю, а также о разъяснении подвергнутому наказанию порядка и сроков обжалования.

Проверками, проведенными прокуратурами районов Алтайского края, было установлено, что при вынесении постановлений о привлечении граждан к административной ответственности в документах не указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении дел, не разъясняется порядок и сроки обжалования постановлений, в результате чего многие постановления обжалуются гражданами и затем отменяются судом как незаконные и необоснованные. На этом основании по результатам проведенных обобщений прокурорами районов были внесены представления в органы, рассматривавшие дела об административных правонарушениях.

Проверяя законность постановления о назначении административного наказания, прокурор должен установить, правомочен ли орган (должностное лицо) назначить данное наказание; совершило ли лицо, привлеченное к административной ответственности, административный проступок; предусмотрено ли законодательством назначенное нарушителю административное наказание; учтены ли при определении размера штрафа тяжесть проступка, личность виновного и его имущественное положение; не истекли ли сроки давности для

назначения наказания и приведения постановления в исполнение; не ущемлено ли право лица, привлеченного к ответственности, на обжалование постановления; соблюден ли порядок исполнения постановления о применении наказания; а если дело было прекращено, обоснованность его прекращения.

При проведении проверок законности назначения административных наказаний прокурору следует учитывать разъяснения и рекомендации, данные в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ №5 от 24 марта 2005 г. [2, с. 4], в частности о возможности производства административного расследования должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении. Следует также учитывать разъяснение, что орган, компетентный назначить наказание за административное правонарушение, не имеет права назначать наказание ниже низшего предела, установленного санкцией статьи Кодекса об административных правонарушениях РФ.

Если в ходе проверки прокурор обнаружит, что орган, вынесший постановление, принял незаконные меры о назначении наказания за административное правонарушение, он в соответствии со ст. 30.10 Кодекса приносит протест на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении в том порядке и сроки, которые предусмотрены для обжалования. Срок обжалования – 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска срока по уважительной причине он может ходатайствовать о восстановлении срока. Протест подается или в вышестоящий орган, или вышестоящему должностному лицу, или по усмотрению прокурора в районный суд. Если постановление было вынесено коллегиальным органом, то протест подается в районный суд по месту рассмотрения дела. На постановление судьи протест подается в вышестоящий суд. Постановление по делу о юридическом лице, занимающемся предпринимательской деятельностью, или лице, занимающемся предпринимательством без образования юридического лица, на основании ст. 38.10 опротестовывается в арбитражный суд.

Генеральный прокурор, его заместители, прокуроры субъектов РФ, их заместители согласно разъяснению Верховного Суда РФ для принесения протеста на решение суда, вступившее в законную силу, вправе истребовать из суда дело об административном правонарушении для его проверки после того, как постановление или решение по нему вступило в законную силу [2, с. 5].

В соответствии со ст. 28.4 Кодекса прокурор, обнаружив факт административного правонарушения, может вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Законодатель установил, по каким конкретно право-

нарушениям прокурору следует реагировать таким образом. Перечень правонарушений, приведенных в ч. 1 ст. 28 Кодекса, свидетельствует о том, что это те правонарушения, в отношении которых вмешательство прокурора необходимо для пресечения незаконных действий должностных лиц или организаций. В их числе могут быть названы: нарушение должностными лицами, избирательными комиссиями избирательных прав граждан; порядка проведения выборов и референдума; порядка хранения информации о гражданах; принуждение к участию или отказу от участия в забастовках; самовольное прекращение работы с целью разрешения трудовых споров; нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков и водных объектов. Однако обнаружение прокурором других, кроме названных, административных правонарушений позволяет ему вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и в других случаях. Поэтому в случае, если материалы об административном правонарушении не получили своей законной реализации со стороны уполномоченных должностных лиц или органов, он также может вынести такое постановление.

Постановление прокурора, сроки и порядок составления должны соответствовать тем требованиям, которые предъявляются для протоколов об адми-

нистративных правонарушениях (ст. 28.2 Кодекса). Протокол об административном правонарушении прокурором не составляется.

Если прокурор вынес постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, то физическому лицу или представителю юридического лица должны быть разъяснены их права и обязанности, предусмотренные Кодексом, с отметкой об этом в постановлении. Этим лицам предоставляется возможность ознакомления с вынесенным постановлением. Копия постановления по просьбе лиц, привлеченных к административной ответственности, а также по просьбе потерпевшего от административного правонарушения должна быть им вручена.

В заключение следует указать, что поскольку надзор за исполнением законов об административной ответственности представляет определенную сложность в связи с большим кругом органов власти (должностных лиц), имеющих право применять административные наказания, планы проведения проверок законности их деятельности прокурору следует принимать с учетом сведений об имеющих место нарушениях законодательства в деятельности того или иного органа власти, наделенного правом привлечения граждан и юридических лиц к административной ответственности.

Библиографический список

1. Кодекс об административных правонарушениях РФ.
2. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса об административных право-

нарушениях Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. №5 // БВС РФ. – 2005. – №6.