



## УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ПЕРЕСМОТРЕ РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

А. КОЛОТИЛО,

прокурор отдела экстрадиции Главного управления международно-правовых связей и европейской интеграции Генеральной прокуратуры Украины, соискатель Национальной академии прокуратуры Украины, младший советник юстиции

### SUMMARY

The article investigates the issues related to the participation of the prosecutor to review decisions on cases of administrative offenses are considered acts of the prosecutor, which is initiated review of the decision in the case. Prosecutor's participation in the review of decisions of differentiated to take part in the administrative or judicial procedure.

**Keywords:** prosecutor, proceedings on administrative violations, prosecutor's supervision, the court.

\*\*\*

В статье исследованы вопросы, связанные с участием прокурора в пересмотре решений по делам об административных правонарушениях, рассмотрены акты прокурора, которыми инициируется пересмотр решения по делу. Участие прокурора в пересмотре решений дифференцировано на участие в административном и судебном порядке.

**Ключевые слова:** прокурор, производство об административных правонарушениях, прокурорский надзор, суд.

*Постановка проблемы. Для надлежащего функционирования механизма любого государства большое значение имеет законодательное урегулирование порядка деятельности каждого из его органов, одним из которых является прокуратура.*

*В Украине с момента обретения независимости продолжается дискуссия относительно места прокуратуры в системе органов государственной власти, целесообразности осуществления ею тех или иных функций. В настоящее время органы прокуратуры Украины находятся в процессе преобразования и реформирования. Важным шагом на этом пути стало принятие Уголовного процессуального кодекса, вступившего в силу 20.11.2012, которым по-новому определен статус прокурора в уголовном процессе.*

*Вместе с тем прокуратура продолжает осуществлять деятельность вне уголовного судопроизводства, в частности – в производстве по делам об административных правонарушениях.*

ных правонарушениях вправе прокурор. Закон ограничивает срок для реагирования прокурора десятью днями со дня вынесения постановления, что отнюдь не способствует укреплению законности. Как уже отмечено выше, в 2012 году к административной ответственности в Украине привлечено более 4,6 млн. человек, и это без учета тех лиц, в отношении которых были составлены протоколы об административных правонарушениях, но дела в дальнейшем прекращены по тем или иным основаниям. Такое количество решений, наряду с отсутствием законодательной нормы о необходимости направления их копий прокурору и сообщения ему о рассмотрении дела, существенно усложняют реализацию прокурорами своих полномочий на данном направлении.

В связи с этим уместным представляется мнение Р.А. Кукуруза о необходимости включения в КВоАП нормы, предусматривающей исчисление срока подачи жалобы в случае вынесения постановления в отсутствие лица, привлекаемого к ответственности, потерпевшего, их законных представителей либо защитников с момента получения ими копии постановления [4, с. 238]. К этому перечню следует добавить прокурора, принимающего участие в рассмотрении дела.

Ученые выделяют два вида порядка пересмотра решений по де-

**Актуальность.** По данным Госкомстата Украины в 2012 году к административной ответственности было привлечено более 4,6 млн. лиц [1], что составляет около 10 % всего населения страны. В связи с этим актуализируется вопрос соблюдения в данной сфере прав и свобод человека, в чем немаловажную роль играет прокурорская деятельность.

**Целью настоящей статьи** является освещение вопросов, связанных с участием прокурора на одной из стадий производства по делам об административных правонарушениях – стадии пересмотра решений.

**Изложение основного материала.** В соответствии со ст. 7 Кодекса Украины об административных

правонарушениях (далее – КВоАП), правом обжалования обеспечивается соблюдение требований закона при применении мер воздействия за административные правонарушения. Пересмотр решения по делу об административном правонарушении выступает общей важной гарантией соблюдения законности и обоснованности применения административного взыскания [2, с. 156]. Возникновение этой стадии зависит от воли субъектов, уполномоченных на обжалование, а также прокурора, поэтому ее называют факультативной [3, с. 189].

Согласно положениям КВоАП инициировать пересмотр постановлений по делам об административ-



лам об административных правонарушениях: административный и судебный [5, с. 143-146]. Административный порядок становится возможным, когда решение по делу об административном правонарушении принято несудебным органом (должностным лицом) административной юрисдикции. В таком случае лицо вправе выбирать, каким именно образом обжаловать решение: обратиться в исполком соответствующего совета, в соответствующий совет, в вышестоящий орган (должностному лицу) или же в суд.

Указанное имеет непосредственное отношение и к участию прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Ведь прокурор уполномочен инициировать пересмотр решений всех органов (должностных лиц), в том числе суда. Это позволяет дифференцировать участие прокурора в пересмотре решения по делам об административных правонарушениях на участие в административном и судебном порядке.

Закон Украины № 5288-VI от 18.09.2012 изменил документ, которым прокурор инициирует пересмотр принятых несудебными органами (должностными лицами) постановлений по делам об административных правонарушениях с протеста на представление.

Как с теоретической, так и с практической точки зрения возникает вопрос: внесение представления на постановление, противоречащее закону, является правом или обязанностью прокурора?

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 20 Закона Украины «О прокуратуре» (далее – Закон) при выявлении нарушений закона прокурор в пределах своей компетенции имеет право внести представление. Получается – это право прокурора. Но в ст. 6 этого же Закона определена обязанность органов прокуратуры принимать меры к устранению нарушений закона, от кого они бы не исходили, восстановлению нарушенных прав и привлечение в установленном законом порядке к ответственности лиц, допустивших эти нарушения. Обязывая прокурора принять меры по устранению нарушений закона, законодатель в большинстве случаев жестко не связывает это с обязатель-

ным использованием тех или иных правовых актов [6, с. 8]. Прокурор, обнаружив нарушения, обязан отреагировать, однако вправе выбрать, как именно это сделать. Поэтому внесение представления, в том числе на постановление об административном правонарушении, следует рассматривать скорее не как право, а как обязанность прокурора реагировать на нарушения закона [7, с. 11, 8, с. 103].

В административном порядке чаще всего прокуроры инициируют пересмотр постановлений, вынесенных органами внутренних дел, считающихся одними из главных субъектов административно-деликтной юрисдикции [9, с. 370-371]. Так, в 2012 году более половины протестов и представлений по делам об административных правонарушениях украинскими прокурорами были внесены именно на постановления органов внутренних дел.

Представление на решение по делу об административном правонарушении в административном порядке – акт прокурорского надзора за соблюдением и применением законов. Орган, на решение которого внесено представление, поднадзорной прокурору, и он вправе использовать весь спектр предоставленных полномочий. Например, выявив несколько постановлений, противоречащих закону, после вынесения постановления о проведении проверки истребовать все дела об административных правонарушениях, которые рассматривались тем или иным органом в течение определенного времени; вызвать должностных лиц для дачи объяснений; внести представление с требованием об устранении причин и условий, способствовавших нарушениям и т.п.

Таким образом, деятельность прокурора при обжаловании постановления по делу об административном правонарушении в административном порядке характеризуется осуществлением надзора за соблюдением и применением законов.

Вместе с тем на фоне повышения роли судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях [10, с. 278] все большую актуальность приобретает порядок обжалования судебных решений.

В соответствии со ст. 294 КУоАП

постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, которое привлечено к административной ответственности, его законным представителем, защитником, потерпевшим, его представителем или прокурором в течение десяти дней со дня вынесения постановления.

До 01.12.2012, чтобы инициировать пересмотр постановления по делу, вынесенного как судебным, так и несудебным органом (должностным лицом) административной юрисдикции, прокурор вносил единый документ – протест. В настоящее время прокурор, как и другие участники судебного разбирательства, на решение суда подает жалобу. Но, несмотря на единое название и порядок рассмотрения, следует подчеркнуть принципиальное отличие жалобы прокурора от жалоб других участников производства. Лицо, которое обжалует постановление по делу, является заинтересованным субъектом производства, действует в собственных интересах. В то время как целью прокурора в этом производстве является соблюдение законности, деятельность прокурора выступает гарантией защиты прав и свобод человека. Основанием для обжалования прокурором решения может стать и нарушение прав потерпевшего, и нарушение прав лица, в отношении которого вынесено постановление, и любое другое нарушение норм материального или процессуального права, в результате которого решение по делу противоречит закону. Кроме того, внесение жалобы является правом уполномоченного на это участника производства, тогда как прокурор, выявив нарушения закона, обязан на него реагировать.

Анализ действующего административно-деликтного законодательства Украины позволяет классифицировать судебный порядок пересмотра решений на два подвиды. Критерием разграничения в данном случае выступает подведомственность дел об административных правонарушениях, поскольку с ноября 2008 года порядок судебного пересмотра постановлений в Украине по этим делам определяется двумя кодифицированными актами: уже упомянутым КУоАП, а также



Кодексом административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины).

Даже в случае вынесения постановления по делу несудебным органом (должностным лицом), административный порядок не является обязательным, а лицо может сразу обратиться в суд. Согласно ч. 1 ст. 36-1 Закона представительство прокуратурой интересов гражданина или государства в суде заключается в осуществлении прокурорами от имени государства процессуальных и иных действий, направленных на защиту в суде интересов гражданина либо государства в случаях, предусмотренных законом. Такими являются отсутствие возможности у гражданина через физическое состояние, несовершеннолетие, преклонный возраст, недееспособность или ограниченную дееспособность самостоятельно защитить свои нарушенные или оспариваемые права или реализовать процессуальные полномочия.

Согласно ч. 5 ст. 23 Закона в случае отклонения представления в целом или частично, несообщения прокурора о результатах рассмотрения представления, а также если представление не вносилось, прокурор может обратиться в суд о:

- 1) признании незаконным правового акта соответствующего органа полностью или частично;
- 2) признании противоправным решения или отдельных его положений, об отмене или признании недействительным решения либо отдельных его положений;
- 3) признании противоправными действий или бездействия, обязательстве совершить определенные действия или воздержания от них.

Следовательно, при вынесении решения по делу об административном правонарушении несудебным органом (должностным лицом) административной юрисдикции, прокурор может обратиться в суд с административным иском для защиты интересов гражданина либо государства. В практической деятельности такая необходимость может возникнуть, когда внесение представления в административном порядке по тем или иным основаниям нецелесообразно, или когда орган (должностное лицо) отклонил представление

либо уклоняется от его рассмотрения.

Исходя из изложенного, судебный порядок инициирования прокурором пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях также не однороден и подразделяется на:

- а) инициирование пересмотра постановлений, вынесенных судом;
- б) инициирование пересмотра постановлений, вынесенных несудебными органами (должностными лицами) административной юрисдикции.

Однако участие прокурора не ограничивается инициированием пересмотра постановления. Ведь постановление по делу может быть обжаловано другими участниками производства, а эта стадия возникнуть без вмешательства прокурора. В последнем случае органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением и применением законов об административных правонарушениях (за исключением случаев, когда жалоба рассматривается судом). К предмету прокурорского надзора при этом необходимо отнести:

- соблюдение закона о направлении жалобы с делом органу (должностному лицу), правомочному ее рассмотреть;
- соблюдение закона о сроках рассмотрения жалобы;
- соблюдение закона при рассмотрении жалобы и принятии решения;
- соответствие принятого по жалобе решения Конституции и законам Украины;
- соблюдение закона об уведомлении заинтересованных лиц о принятом решении.

**Выводы.** Подводя итоги, следует подчеркнуть, что участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях и в частности на стадии пересмотра решений является важнейшей гарантией соблюдения прав и свобод человека, защищенности интересов общества и государства.

При этом участие прокурора на стадии пересмотра решений по делам об административных правонарушениях имеет многогранный характер.

Так, прокурор вправе сам инициировать пересмотр решения по

делу, для чего внести представление (административный порядок), подать жалобу либо обратиться с административным иском (судебный порядок). В таком случае прокурор становится непосредственным участником производства. Внося представление в административном порядке, прокурор осуществляет функцию надзора за соблюдением и применением законов, а обращаясь в суд с административным иском на решение несудебного органа (должностного лица) административной юрисдикции – функцию представительства интересов гражданина либо государства в суде.

Кроме того, если решение по делу обжаловано иными участниками, прокурор осуществляет надзор за соблюдением и применением законов об административных правонарушениях на этой стадии производства. Однако это не касается тех случаев, когда жалоба рассматривается судом, на который прокурорский надзор не распространяется.

#### Список использованной литературы:

1. Данные Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – Х.:НУВД, 2001. – 353 с.
3. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб., 2002. - 474 с.
4. Кукурудз Р.О. Особливості інституту апеляцій в адміністративно-деліктному процесі. Держава і право. – Випуск 46. – С. 236-243.
5. Кишинський А.В. Співвідношення перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному та судовому порядку. Часопис Київського університету права, - 2010. № 4. - С. 143-146.
6. Полянський Ю. Є., Долежан В. В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: Навч. посіб. — Одеса: Юридична література, 2003. — 246 с.
7. Крилова І.І. Акти прокурорського реагування: правовий статус та реалізація. – Автореф. на здоб. к.ю.н. – Київ, - 2010. – 20 с.
8. Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2001. – 384 с.
9. Завальний М.В. Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження / М.В. Завальний // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 366–371.
10. Особливості діяльності судді у провадженні в справах про адміністративні проступки / О.М. Собоєв // Держава і право. — 2009. — Вип. 46. — С. 277-283.