

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В. И. Рохлин, А. П. Стуканов**

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**Учебное пособие**



**Санкт-Петербург  
1997**

**ББК 67.99(2)91**

**Рохлин В. И., Стуканов А. П.** Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях: Учебное пособие. СПб., 1997. 40 с.

### *Рецензенты:*

*Заместитель прокурора Ленинградской области государствен-  
ный советник юстиции 1 класса А. Д. ВАСИЛЬЕВ.*

*Ленинград-Московский транспортный прокурор государствен-  
ный советник юстиции 3 класса, кандидат юридических наук Г. А.  
СОПРАНЬКОВ.*

Учебное пособие подготовлено на основе изучения и обобщения практики работы прокуратур ряда регионов Российской Федерации, Генеральной прокуратуры РФ, с учетом имеющегося законодательства и директивных указаний Генерального прокурора РФ.

В работе рассматриваются понятие, структура административных правонарушений, порядок наложения административных взысканий; излагаются вопросы организации осуществления деятельности по применению законодательства об административной ответственности и контроля органов государственной представительной и исполнительной власти, судебных органов за исполнением законов; описываются организация и методика прокурорского надзора как на уровне прокуратур городов и районов, так и прокуратур субъектов Федерации, а также прокурорский надзор при судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях; даются рекомендации по организации и методике надзора.

Предназначено для использования в учебном процессе Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ, а также может быть использовано практическими работниками при организации и осуществлении прокурорского надзора.

ISBN 5-89094-028-7

© Санкт-Петербургский  
юридический институт  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 1997.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). В соответствии с этим положением Основного закона государства Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” установил, что соблюдение прав и свобод человека и гражданина всеми федеральными министерствами и ведомствами, представительными(законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций является предметом прокурорского надзора (ст. 26).*

*Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст.18 Конституции РФ). Конституция, в частности, гарантирует свободу и личную неприкосновенность граждан, охрану достоинства личности, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на благоприятную окружающую среду, право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы личности и др.*

*В то же время она возлагает на граждан и определенные обязанности: осуществлять свои права не в ущерб правам и законным интересам других лиц, уплачивать установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, защищать Отечество и ряд других.*

Анализируя охраняемые законом права и свободы гражданина, можно сделать вывод о том, что одной из главных задач государства является защита гражданина от посягательств на его здоровье, безопасность, достоинство, на его трудовые, политические, социально-экономические права и свободы.

В настоящее время особое беспокойство общества вызывает небывалый рост преступности. Но преступные проявления возникают не на пустом месте, нередко им предшествуют правонарушения, которые не являются криминальными, однако способствуют совершению преступлений, существенно затрагивающих права и свободы граждан, интересы и безопасность общества и государства.

Среди нарушений, не влекущих уголовную ответственность, но существенно влияющих на динамику преступности, следует отметить административные правонарушения. Эти нарушения могут касаться различных сторон жизни и деятельности граждан, государства и общества: политической, социально-экономической, трудовой и т. п. Вместе с тем органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, к сожалению, нередко допускают в процессе своей деятельности нарушения прав, свобод и защищаемых законом интересов граждан, их различных объединений и юридических лиц.

В связи с повышением правозащитной роли прокуратуры (это отмечалось и на состоявшейся в декабре 1995 г. Коллегии Генеральной прокуратуры РФ), приоритетностью прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека возрастает и значение надзора за законностью применения мер административного воздействия, соответствием их действующему законодательству, исполнением порядка проверки и наложения соответствующих взысканий.

При этом следует особо учитывать именно превентивное значение мер административного воздействия в предотвращении и предупреждении правонарушений и наиболее опасных из них — преступлений<sup>1</sup>.

Правильно и активно проводимый прокурорский надзор за соблюдением законности при проверке и разрешении дел об административных правонарушениях, несомненно, способствует и надлежащей борьбе с преступностью, ее предотвращению. И. И. Карпец отмечал: «Если прокурор находит недостатки в примене-

---

<sup>1</sup> Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М., 1980. С. 59—63; Макушиненко Л. П. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в административной деятельности органов внутренних дел // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 59.

*нии административно-правовых мер воздействия на правонарушителей, например, в их несвоевременном применении или просто в неприменении, внося представления или протесты, он тем самым способствует и предупреждению преступлений”<sup>2</sup>.*

*Таким образом, прокурорский надзор за соблюдением законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях не только обеспечивает защиту и охрану прав и свобод человека и гражданина, но и способствует решению еще одной, прямо связанной с этим задачи — должной организации борьбы с преступностью. Решению этой важной задачи должна быть подчинена вся деятельность органов прокуратуры, как “...единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов” (ст. 1 Закона РФ “О прокуратуре РФ”).*

*Это требует надлежащей организации работы прокурора и использования соответствующих методик, координации деятельности различных отраслей прокурорского надзора и особенно надзора за законностью правовых актов, надзора за следствием и дознанием и надзора за законностью судебных постановлений по уголовным делам.*

*Исходя из важности и недостаточности разработки данного вопроса, необходимости уяснения этой проблемы в работе прокуроров, авторами предпринята попытка дать рекомендации по прокурорскому надзору за законностью привлечения к административной ответственности.*

---

<sup>2</sup> Карпец И. И. Правовая наука и борьба с преступностью. М., 1967. С. 44.

**Глава I**  
**ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, ИХ СТРУКТУРА. ПОРЯДОК НАЛОЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ**

**§ 1. Понятие и основные черты административно-правовых отношений**

Общественные отношения в сфере государственного управления в результате регулирующего воздействия правовых норм, придающего им юридическую форму, являются административно-правовыми отношениями. При этом стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

Цель административно-правового регламентирования — обеспечение должной упорядоченности организации и функционирования исполнительной власти, установление соответствующего интересам правового государства поведения лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления, либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы.

Административно-правовые нормы, определяя границы должного поведения, устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности. В них либо предписывается, какие действия следует совершать, либо эти действия дозволяются, либо запрещаются в соответствующих, предусмотренных нормой, условиях.

Независимо от того, что одна из сторон административно-правовых отношений является органом управления и носителем властных полномочий, в нормах, регулирующих такие отношения, существует корреспонденция обязанностей и прав их участников, направленность на обеспечение строгого соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Административно-правовые нормы, устанавливая определенные правила поведения, предусматривают и соответствующие меры административной ответственности в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения их требований — административные взыскания.

Меры административной ответственности применяются в строгом соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях.

Прокурору при осуществлении надзора за законностью применения мер административной ответственности следует уделять особое внимание полноте и правильности оформления материалов, соблюдению порядка наложения административных взысканий. В большинстве случаев закон предусматривает административный порядок разрешения административно-правовых споров и наложения взыскания путем издания властного распоряжения уполномоченного органа или должностного лица. Однако все большее распространение получает судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях, где прокурор также имеет определенные полномочия и должен уделять этому достаточное внимание<sup>3</sup>. Этот порядок расширяет возможность защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц от неправомερных действий недобросовестных должностных лиц.

Мерами административной ответственности охраняются общественные отношения в различных сферах жизни и деятельности граждан и юридических лиц.

Ответственность наступает в случаях, предусмотренных нормами Особенной части КоАП РСФСР, при совершении административных правонарушений:

- посягающих на права граждан и здоровье населения;
- посягающих на права собственности;
- в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры;
- в области промышленного производства, использования тепловой и электрической энергии, сельскохозяйственного производства и соблюдения ветеринарных правил;
- на транспорте, в области дорожного хозяйства и связи;
- в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства;
- в области торговли и финансов;
- связанных с налогообложением;
- связанных с исполнением таможенного законодательства;

---

<sup>3</sup> Гл. 16 КоАП РСФСР; Сборник федеральных конституционных законов и федеральных законов. 1995. Вып. 11. С. 140—143; Мурашин Г. А., Петухов Г. Е. Некоторые вопросы взаимодействия прокуратуры и суда в обеспечении законности актов государственного управления // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Ч. 1. М., 1975. С. 183—189; Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42—53.



посягающих на общественный порядок и установленный порядок управления.

Столь широкая сфера применения мер административной ответственности требует четкого, целеустремленного планирования и организации работы прокурора, осуществляющего надзор за их законностью, постоянного взаимодействия всех отраслей прокурорской деятельности. Нередко административные правонарушения связаны с криминальными, с причинением материального ущерба и могут быть выявлены в процессе расследования уголовных дел, при рассмотрении материалов в порядке ст. 109 УПК РСФСР, при проверке гражданских дел в судах, в том числе арбитражных. Об этом свидетельствует прокурорская практика и проводившиеся на протяжении многих лет исследования<sup>4</sup>.

Кроме того прокурору необходимо учитывать, что среди многообразия субъектов административно-правовых отношений особое место занимают государственные органы и должностные лица, которые не только наделены полномочиями по применению мер административной ответственности, но также обязаны осуществлять вневедомственный контроль за исполнением законодательства различными ведомствами, предприятиями и организациями. В свою очередь прокурорский надзор за законностью осуществления ими контрольных функций не менее значим, чем надзор за соблюдением порядка производства по делам об административных правонарушениях и правомерностью наложения взысканий<sup>5</sup>. Это исключительно важно, поскольку при отсутствии надлежащего контроля увеличивается вероятность допущения нарушений, существенно затрагивающих права и свободы граждан, интересы общества и государства.

## **§ 2. Порядок производства дел об административных правонарушениях**

Законодательством определен круг органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, регламентирован порядок применения мер административной ответственности, а также порядок их обжалования.

---

<sup>4</sup> Макушненко Л. П. Указ. соч. С. 59; Балеба В. Надзор за исполнением таможенного законодательства // Законность. 1996. № 4. С. 10—12; Ястребов В. Б. Прокурорский надзор за исполнением хозяйственного законодательства. М., 1989.

<sup>5</sup> Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие с ними прокуроров при осуществлении общего надзора. М., 1976; Емельянов С. А. Указ. соч. С. 59—64.

В систему органов юрисдикции по делам об административных правонарушениях входит около 40 различных органов (гл. 15 КоАП РСФСР): коллегиальные органы (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних); органы, от имени которых право рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания предоставлено уполномоченным должностным лицам (различные государственные инспекции, органы внутренних дел, таможенные органы, органы налоговой полиции и др.), районные (городские) народные суды, которые также рассматривают дела по жалобам на наложение административных взысканий в порядке, установленном законом для обжалования решений органов государственной власти и управления.

Прокурору, осуществляющему надзор за законностью (ст.ст. 230, 268 КоАП РСФСР), необходимо иметь данные о том, кому на поднадзорной ему территории предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях и какова их компетенция; знать порядок производства по делу, обстоятельства, включающие производство (ст. 227 КоАП РСФСР) и меры административной ответственности, которые могут применять те или иные органы<sup>6</sup>.

Устанавливая порядок производства по делам об административных правонарушениях, закон исходит из основных положений Конституции РФ, гарантирующих защиту прав и свобод человека и гражданина: рассмотрение дел на началах равенства граждан, открыто, с учетом собранных доказательств и их оценки по внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств в их совокупности.

О совершенном административном проступке соответствующим полномочным должностным лицом составляется протокол, к содержанию которого закон предъявляет обязательные к исполнению требования (ст. 235 КоАП РСФСР)<sup>7</sup>.

В протоколе излагается существо административного правонарушения, фиксируются все достоверно установленные доказательства. Если лицо оспаривает факт совершения им правонарушения, должны быть также проверены обстоятельства, которые он указывает.

При невозможности составить протокол на месте совершения правонарушения, если его составление является обязательным,

---

<sup>6</sup> Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Указ. соч.

<sup>7</sup> В отдельных случаях, предусмотренных законом (ст. 237 КоАП РСФСР), если лицо не оспаривает допущенное нарушение и налагаемое на него административное взыскание, протокол может не составляться.

нарушитель может быть доставлен в милицию или иное, названное в законе место (ст. 238 КоАП РСФСР). В необходимых случаях могут применяться процессуальные меры обеспечения производства по делу: административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства (ст.ст. 239, 240, 242, 243, 244, 245 КоАП РСФСР).

Осуществляя надзор за законностью привлечения к административной ответственности, прокурор должен особое внимание уделять делам, при возбуждении которых применялись меры принуждения, в частности, административное задержание, требовать сообщать ему о таких фактах, чтобы своевременно и наиболее всыскательно проверять их.

Следующая стадия административного производства — рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 21 КоАП РСФСР) — начинается с объявления состава коллегиального органа или представления должностного лица, рассматривающего данное дело.

При рассмотрении дела коллегиальным органом обязательно ведется протокол заседания, в котором фиксируются все процессуальные данные. Протокол подписывается председательствующим в заседании и секретарем. По окончании рассмотрения дела выносятся постановление, копия которого должна быть вручена лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе. Кроме того им разъясняется порядок и сроки его обжалования.

КоАП Российской Федерации, определяя процессуальный статус лиц, участвующих в производстве по делу (гл. 20), акцентирует внимание на правах и обязанностях лица, привлекаемого к административной ответственности (ст. 247). Оно вправе: знакомиться с материалами дела; давать объяснения; представлять доказательства; заявлять ходатайства; пользоваться юридической помощью адвоката, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, обжаловать постановление по делу. Соблюдение этих требований закона гарантирует гражданам защиту их конституционных прав и должно быть объектом особого внимания прокурора при проведении им проверок в порядке надзора.

Если в материалах дела об административном правонарушении есть данные, указывающие на признаки преступления, должностное лицо или коллегиальный орган, не принимая решения по существу, должны направить эти материалы прокурору, органу предварительного следствия или дознания (ст. 233 КоАП РСФСР). Практика

свидетельствует, что нередко принимаются решения о наложении административного взыскания за нарушения, которые содержат признаки преступления (например, нарушения общественного порядка, автотранспортные, сокрытие доходов от налогообложения и т. п.).

Прокурор также должен проверить соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях и исполнения постановлений о наложении взысканий, поскольку весьма распространены случаи, когда дела рассматриваются и постановления о наложении взыскания приводятся в исполнение по истечении сроков, предусмотренных законом.

Органы (должностные лица), рассматривающие дела об административных правонарушениях, контролирующие соблюдение определенных норм и правил, должны не только обеспечивать исполнение требований закона и принимать предусмотренные законом меры к нарушителям, но и осуществлять деятельность по предупреждению нарушений, устранению причин и условий, способствующих их совершению (ст.ст. 225, 264, 265 КоАП РСФСР)<sup>8</sup>.

Кроме того необходимо постоянно анализировать рассматриваемые дела, проводить периодически их обобщения и принимать соответствующие меры. Однако именно это направление работы, причем наиболее важное для укрепления законности, предупреждения правонарушений и профилактики перерастания их в криминальные события, как правило, остается в стороне и ему практически не уделяется внимание<sup>9</sup>.

Осуществляя надзор и проводя проверки в органах, рассматривающих дела об административных правонарушениях и выполняющих контрольные функции от имени государства (например, в органах контроля за соблюдением правил пожарной безопасности, правил лицензирования отдельных видов деятельности, правил торговли, в государственной инспекции труда и т. п.), прокурор должен не только следить за соблюдением законности при рассмотрении конкретных дел об административных правонарушениях, но и выяснять, какие были приняты профилактические меры, в частности, проводился ли анализ правонарушений и были ли разработаны и приняты меры по их предупреждению.

Следует также проверять выполнение органами вневедомственного государственного контроля обязанностей по проведению проверок соблюдения законности как подконтрольными им предприятиями и организациями, так и нижестоящими органами.

---

<sup>8</sup> Макушненко Л. П. Указ соч. С. 59; Мурашин Г. А., Петухов Г. Е. Указ. соч. С. 183—189.

<sup>9</sup> Емельянов С. А. Указ. соч. С. 59—63.

Из сказанного следует, что при осуществлении надзора за соблюдением законности в сфере административно-правовых отношений, перед прокурором стоят сложные и большие задачи, решение которых требует координации всех отраслей прокурорского надзора, использования выработанных практикой и обобщенных наукой методик надзора, надлежащей организации работы.

## **Г л а в а П**

### **ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ БОРЬБЫ С АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ**

#### **§ 1. Организация прокурорского надзора за законностью привлечения к административной ответственности**

В основном надзор за соблюдением законности при осуществлении борьбы с административными правонарушениями выполняют районные (городские) прокуратуры, поскольку именно на поднадзорной им территории уполномоченные органы рассматривают поступающие дела, решают вопросы о наложении административных взысканий, устанавливают причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений и должны разрабатывать и проводить в жизнь мероприятия по их предупреждению и искоренению.

В связи с распространенностью административных правонарушений, разносторонностью правовых отношений, рассматриваемых при наложении административных взысканий, и многочисленностью органов, уполномоченных применять меры административной ответственности, осуществление постоянного и эффективного надзора требует четкой и продуманной организации работы прокурора.

Во-первых, необходимо разумно распределять обязанности между работниками прокуратуры, исходя из объема надзорной деятельности; количества органов, выполняющих в данном районе (городе) функции государственного контроля в сфере административно-правовых отношений и имеющих право налагать административные взыскания; состояния законности и распространенности административно-наказуемых правонарушений; подготовленности и опыта кадров прокуратуры; нагрузки по другим направлениям надзора.

При распределении обязанностей, по нашему мнению, необходимо учитывать следующее:

рассматриваемый вид надзора осуществляется за деятельностью органов (в частности, органов внутренних дел, налоговой инспекции и полиции, таможенного надзора и др.), поднадзорных различным отраслям прокурорской деятельности, а также за законностью судебных постановлений;

административные правонарушения могут быть выявлены не только при осуществлении контрольно-надзорных функций различными государственными органами, но и при прокурорском надзоре за законностью предварительного следствия и дознания, разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, разрешения жалоб, при проверках соблюдения трудового законодательства, законности правовых актов администрации района (города), при проверках законности судебных постановлений по уголовным и гражданским делам и в некоторых иных случаях.

Во-вторых, прокурор должен обеспечить предоставление ему информации, достаточной для правильного планирования работы и позволяющей оптимально определять ее объем, направленность и требуемое время.

Представляется, что необходимо во всяком случае знать:

наименование и количество органов в районе (городе), которые ведут борьбу с административными правонарушениями и имеют право налагать административные взыскания;

количество административных дел, рассматриваемых этими органами (за год, полугодие, квартал);

количество обжалованных решений, в том числе количество и характер жалоб (по каким вопросам, на какие органы), поступивших и рассмотренных прокуратурой, принятые по ним решения;

количество и характер рассмотренных судом дел об административных правонарушениях, в том числе по жалобам на решения органов государственного управления и контроля о наложении административных взысканий;

количество прекращенных дел и материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела, а содеянное могло быть расценено как административное правонарушение;

изменения в законодательстве об административных правонарушениях, в т. ч. решения центральных и местных органов государственной власти и управления, устанавливающие или упраздняющие административную ответственность за те или иные нарушения;

анализ рассмотренных дел (если таковой проводился) органами, имеющими право налагать административные взыскания, и органами вневедомственного контроля, их выводы и принятые меры.

Получение этой информации не представляет сложности и может быть обеспечено прокурором на основании п. 1 ст. 22 Закона РФ “О прокуратуре РФ”.

Важное место в планировании и организации работы занимает должная координация усилий работников прокуратуры и иных правоохранительных и контролирующих органов.

По нашему мнению, координация возможна в трех направлениях:

внутри прокуратуры посредством взаимодействия всех отраслей прокурорского надзора с использованием их возможностей и свойственных им методов. Это позволит получать информацию о всех направлениях надзора, проводить совместный анализ состояния законности, полнее выявлять правонарушения, а также причины и условия, способствующие их совершению; использовать различные формы реагирования;

координация усилий правоохранительных органов района, города, в рамках утвержденного Президентом РФ “Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью”<sup>10</sup>, включая предупреждение преступлений, выявление причин и условий, способствующих их совершению, ибо они во многом заложены в административных нарушениях, которые часто перерастают в криминальные<sup>11</sup>;

взаимодействие прокуратуры и иных правоохранительных органов с контролирующими органами и органами, рассматривающими дела об административных правонарушениях. Это может быть обмен информацией, совместные проверки<sup>12</sup>, обсуждение результатов аналитической работы и разработка планов совместной деятельности, направленной на недопущение нарушений законности в административной практике, на предупреждение криминальных проявлений посредством устранения причин и условий, выявляемых при проверке и рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Такая совместная, целенаправленная деятельность с использованием методов, средств и полномочий, присущих каждому из названных органов, несомненно, будет способствовать укреплению законности, поможет правильно планировать деятельность районной (городской) прокуратуры.

---

<sup>10</sup> Российская газета. 5 мая 1996 г.

<sup>11</sup> Главное — борьба с преступностью и защита прав граждан // Законность. 1994. № 5. С. 3—4; Рекунов А. М. Координация: как она была организована // Законность. 1996. № 2. С. 35—38.

<sup>12</sup> См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 29.06.94 г. № 31 “О повышении роли прокуратуры в борьбе с преступностью и ее предупреждении”.

В планах проведения проверок законности в административной деятельности следует указывать, где, по каким вопросам и с какой целью они проводятся, какие материалы должны быть собраны до начала проверки, с кем и по каким направлениям следует организовать взаимодействие, какие вопросы будут проверяться совместно и кто именно те или иные направления проверяет. Следует планировать участие представителей всех отраслей надзора, указывая, какие сведения должен получить конкретный работник, какими средствами и к какому сроку. При этом должен быть назначен ответственный, в задачи которого входит обеспечение необходимой координации, проведение обобщений и анализ полученной информации, а также разрешение возникающих вопросов. План должен быть результатом совместного обсуждения, что, во-первых, обеспечит его большую полноту и продуманность, во-вторых, будет способствовать пониманию каждым как общей цели, так и возложенной на него задачи и средств ее решения<sup>13</sup>.

## **§ 2. Методика прокурорского надзора за законностью привлечения к административной ответственности**

Осуществляя надзор за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности, прокурор решает ряд задач: во-первых, проверяет соблюдение норм административного права, в том числе, законность привлечения к административной ответственности; во-вторых, осуществляет надзор за законностью правовых актов, устанавливающих виды и размер административных взысканий, а также за соблюдением закона органами ведомственного и вневедомственного контроля; в-третьих, выявляет нарушения, способствующие совершению деяний, наказуемых в уголовном порядке и тем самым получает данные, необходимые для проведения борьбы с преступностью.

Определяя методы и средства выявления нарушений законности, необходимо исходить из обстоятельств, подлежащих выяснению при проведении проверок.

К таким обстоятельствам относятся:

подведомственность проверяемому органу рассматриваемых им вопросов;

соблюдение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях;

---

<sup>13</sup> Дворянский А. М., Минина С. П., Рохлин В. И., Сопраньков Г. А. Надзор районного (городского) прокурора за соблюдением законности при расследовании преступлений: Уч.-метод. пособие. СПб., 1995. С. 3—6, 20—24.



соблюдение порядка их рассмотрения, установленного для данного органа или должностного лица;

обоснованность и законность принимаемых решений, соответствие закону назначенных мер административного взыскания;

соблюдение прав лиц, привлекаемых к административной ответственности;

законность, своевременность и полнота исполнения принятых решений;

проведение периодического анализа рассмотренных материалов как данным органом, так и вышестоящими органами;

принятие необходимых мер для предотвращения нарушений законности и устранения установленных недостатков как данным органом, так и вышестоящими органами ведомственного и вневедомственного контроля;

количество обжалованных решений о наложении административных взысканий, их обоснованность, количество удовлетворенных жалоб с отменой принятых решений (данным органом, вышестоящим или судом), причины таких решений.

В ряде случаев для получения информации о положении дел в проверяемой организации по вопросам осуществления ею контроля и наложения административных взысканий полезно провести проверки в подконтрольных ей организациях. Например, проверяя соблюдение законности органами Госавтоинспекции, проверить учет нарушений, который ведется в автопредприятиях, и сопоставить с данными ГАИ. Тогда может быть выявлено, что данные ГАИ об активизации контроля не соответствуют действительности вследствие того, что органам ГАИ сообщалось не о всех нарушениях правил дорожного движения<sup>14</sup>.

Подготавливая проверку, прокурор должен на основе имеющейся информации и знания состояния законности в районе (городе) вычленив типичные нарушения, характерные для поднадзорного региона и тех или иных органов, обращая внимание в первую очередь на соблюдение требований закона<sup>15</sup>. При проведении проверки необходимо сопоставить данные учета поступивших материалов о совершении административных правонарушений, обращая внимание на даты поступления, с данными конкретных дел. Это позволит выявить нарушения учета или сроков рассмотрения материалов. Изучая дела, следует обращать внимание на полноту материалов, соответствие их оформлению требованиям закона, а также на соблюдение прав сторон, предусмотренных нормами КоАП РФ.

---

<sup>14</sup> Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Указ. соч. С. 9.

<sup>15</sup> Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Указ. соч. С. 8—9, 21; Емельянов С. А. Указ. соч. С. 59—64.

Анализируя данные о нарушении законности, полученные при проверках на объектах, подконтрольных органу вневедомственного контроля, следует установить, выявлялись ли они этим органом, если нет — то почему, а если выявлялись — то почему не были приняты необходимые меры.

Проверяя материалы об административных правонарушениях, в частности, рассмотренные органами МВД, ГАИ, комиссиями по делам несовершеннолетних, Государственной инспекцией труда, необходимо выяснить, не содержат ли они данные, которые указывают на признаки преступления, а значит требуют применения мер не административного, а уголовного воздействия, и материалы, соответственно, должны быть переданы на рассмотрение в органы прокуратуры.

Особое внимание следует обращать на законность административных задержаний, выясняя наличие и достаточность оснований для его производства, последующие меры и окончательное решение. Коллегия Генеральной прокуратуры РФ, рассматривая вопрос о состоянии прокурорского надзора за законностью задержания граждан в порядке ст. 122 УПК РСФСР, отметила, что "...зачастую работники органов следствия и дознания с целью обхода требований ст. 122 УПК задерживали подозреваемых за административные правонарушения, а затем проводили следственные действия в условиях незаконного ограничения их свободы"<sup>16</sup>.

Прокурор должен также требовать представления материалов об исполнении постановлений о наложении административных взысканий. Практика знает немало фактов, когда законные и обоснованные постановления фактически не исполнялись и это, несомненно, снижало их предупредительное и карательное значение.

Для определения результативности мер прокурорского реагирования возможно проведение так называемых контрольных проверок, которые должны дать ответ на следующие вопросы:

какие проверки и где проводились соответствующим органом контроля после вмешательства прокурора;

были ли выявлены нарушения, их характер, какие принимались меры;

проводился ли анализ нарушений и принимались ли меры по их предупреждению;

допускались ли нарушения, аналогичные тем, на которые ранее было обращено внимание соответствующих органов.

---

<sup>16</sup> Протокол заседания Коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 24.05.96 г. № 8 (направлен во все прокуратуры Российской Федерации).

Мы уже говорили о роли взаимодействия прокурора с другими правоохранительными и контролирующими органами. Одной из форм такого взаимодействия является проведение заранее подготовленных совместных проверок. Принимая решение об их проведении необходимо соблюсти ряд условий, что обеспечит эффективность, обоснованность и законность таких мероприятий:

принятию решений должен предшествовать анализ данных о правонарушениях;

должны быть вычленены существенные, наиболее часто встречающиеся нарушения;

определен период проверки;

решено, где следует проводить проверку;

определено, какие органы будут участвовать в проверке, кто и какие вопросы будет проверять, при этом следует исходить из определенных законом компетенций и возможностей каждого из предполагаемых участников;

заранее определено, как будет реализован материал проверки (проведено координационное совещание, обсуждение на проверяемом объекте или каким-то иным образом). Такая договоренность не ограничивает возможностей прокурора или иного участника в пределах их прав незамедлительно реагировать на существенные и требующие вмешательства нарушения.

При планировании проверок особое внимание следует обращать на предупреждение правонарушений, на устранение тех причин и условий, которые способствуют их совершению.

Такая подготовка в наибольшей степени будет способствовать выявлению нарушений законности и облегчит решение вопроса о необходимых действиях, о форме прокурорского реагирования.

### **§ 3. Прокурорское реагирование на нарушения законности при привлечении к административной ответственности**

Прокурор наделен достаточно широкими полномочиями по надзору за законностью применения мер воздействия за административные правонарушения. Надзор — основная его функция, поэтому проведение прокурорских проверок, особенно в рассматриваемой сфере деятельности, должно носить систематический<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Кабанов П. П. О надзоре за законностью оперативно-розыскных мероприятий органов дознания // Проблемы повышения эффективности надзора за законностью расследования преступлений. М., 1992. С. 48—49; Ключков В. В. Система законодательства о прокуратуре // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Вып. 135. М., 1993. С. 13.

характер, чтобы своевременно принимать необходимые меры по поводу допущенных нарушений закона (ст. 8 КоАП РСФСР).

При выявлении нарушений прокурор должен избрать правильную, соответствующую закону и имеющимся данным форму реагирования, из тех, которые предусмотрены Законом РФ “О прокуратуре Российской Федерации”.

Одним из важнейших средств борьбы с нарушениями законности является *прокурорское представление*<sup>18</sup>. Оно особенно эффективно, если вносится на основании данных, полученных в результате проверки в нескольких органах по ряду вопросов или за длительный период. Как правило, в таких случаях выявляется достаточно большое количество нарушений, анализ которых позволяет прокурору установить широкий спектр причин и условий, способствовавших их совершению. В представлении прокурор должен проанализировать установленные нарушения, сгруппировать их, показать, что приводит к их совершению, и дать предложения по их устранению и предупреждению. Кроме того он вправе поставить вопрос об изменении или отмене незаконных решений, а также выдвинуть предложения о принятии мер воздействия к нарушителям законности.

В представлении важно обосновать высказываемые соображения и предложения, ссылаясь на материалы проверки и иные данные, имеющиеся в распоряжении прокурора. Следует также продумать форму его обсуждения и предложить рассмотреть представление с участием прокурора.

В тех случаях, когда прокурор, проверяя соблюдение законности или разрешая поступившую к нему жалобу, сталкивается с постановлением о принятии мер административного воздействия явно необоснованным или нарушающим закон, наиболее эффективным средством устранения нарушения, оптимальной формой прокурорского реагирования является *протест*. Протест должен быть аргументирован, в нем следует четко изложить суть нарушения с обязательной ссылкой на закон. Это особенно важно в связи с тем, что принесение прокурором протеста на постановление по делу об административном правонарушении приостанавливает его исполнение (ст. 270 КоАП РСФСР).

По нашему мнению, прокурор вправе при направлении протеста, если им установлено серьезное нарушение со стороны конкретного работника, повлекшее принятие необоснованного или незаконного решения, поставить вопрос о привлечении его к дисциплинарной

---

<sup>18</sup> Емельянов С. А. Указ. соч. С. 19—23; Басков В. И. Прокурорский надзор в СССР. М., 1991. С. 118—119, 135.

ответственности. Если орган (должностное лицо), рассматривающий протест, не согласился с мнением прокурора, отклонил его протест, следует незамедлительно обратиться в суд. После вынесения судом решения об отмене незаконного постановления — рассмотреть вопрос о привлечении соответствующего должностного лица к дисциплинарной ответственности за допущенное нарушение законности. Это способствует осознанию неотвратимости наказания за нарушения закона, а также укреплению авторитета прокурора как органа надзора за законностью.

Проверяя соблюдение законности при привлечении к административной ответственности органами внутренних дел<sup>19</sup>, налоговой полиции, таможенной службы и др., прокурор нередко выявляет случаи необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела с привлечением нарушителя к административной ответственности при наличии в содеянном признаков преступления, т. е. без рассмотрения материала в порядке, предусмотренном ст. 109 УПК РСФСР<sup>20</sup>. Прокурор должен опротестовать постановление о привлечении к административной ответственности, отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и затем либо направить материалы на дополнительную проверку, либо, при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о признаках преступления, возбудить уголовное дело.

Следует отметить, что в прокурорской практике довольно часто встречаются такие дела (например, по мелкому хулиганству), когда судья выносит постановление о привлечении к административной ответственности на основании представленных органом внутренних дел непроверенных материалов, а при дополнительной проверке (например, по жалобе) выявляются данные, свидетельствующие о наличии в деянии признаков преступления. Прокурор вынужден опротестовывать соответствующее постановление судьи и решать вопрос о возбуждении уголовного дела.

Закон “О прокуратуре РФ” (ч. 1 ст. 25) предоставляет прокурору право возбуждать производство об административном правонарушении, если из имеющихся у него материалов, полученных при проверке, усматривается и установлено такое нарушение. Однако прокурор не решает вопрос об административной ответственности и наложении взыскания, а направляет дело вместе с мотивированным постановлением надлежащему органу, который в соответствии с нормами КоАП РСФСР должен рассмотреть его и принять решение, письменно уведомив об этом прокурора.

---

<sup>19</sup> Макушненко Л. П. Указ. соч. С. 59—63.

<sup>20</sup> Бюллетень Генеральной прокуратуры РФ. 1994. № 9. С. 3—7; Информационный бюллетень прокуратуры Тверской области. 1994. № 10. С. 3—10.

Как показывает практика, в основном такие материалы рассматриваются и применяются меры административного воздействия. Однако не исключено, что соответствующий орган, либо должностное лицо не согласится с прокурором, не усмотрит в том или ином деянии административного правонарушения и откажет в привлечении к административной ответственности и применении мер административного воздействия. Что может и должен предпринять в таком случае прокурор? По нашему мнению, прокурор имеет право опротестовать данное решение в соответствии со ст. 23 Закона «О прокуратуре РФ». Он также вправе передать вопрос на рассмотрение суда. Но более эффективным и правильным в таких случаях является направление протеста в вышестоящий орган по отношению к принявшему подобное решение.

Нередко возникает вопрос о том, что должен предпринять прокурор в случае вынесения незаконного или необоснованного решения об административной ответственности или издания правового акта, устанавливающего административную ответственность или вид и размер взыскания, с нарушением закона. По этому поводу существуют различные мнения. В частности, считают, что прокурор либо предъявляет иск в защиту государственных и общественных интересов, прав и свобод граждан, либо ставит вопрос перед судом о незаконности и, следовательно, отмене такого акта, либо вносит протест.

Например, при проверке в Санкт-Петербурге законности наложения административных взысканий за безбилетный проезд на транспорте выяснилось, что распоряжением мэра города был установлен размер штрафа, превышающий предусмотренный Федеральным законом предел. Прокурор города опротестовал незаконное решение<sup>21</sup> на основании ст.ст. 127 и 128 КоАП РСФСР, предусматривающих предельный размер штрафа за эти нарушения в размере 1/10 МРОТ. Т. к. согласно пп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, мэр не вправе был самостоятельно устанавливать повышенные пределы ответственности.

Решение должно приниматься прокурором с учетом обстоятельств того или иного дела. Если нет спора по существу, налицо явное нарушение закона, несомненно, предпочтение следует отдавать опротестованию. Если же прокурор произвел проверку, собрал материал, но он оспаривается тем или иным органом, то более правильным будет решение этого вопроса через суд<sup>22</sup>. Но еще раз отметим — выбор прокурором формы реагирования индивидуален в каждом конкретном случае.

---

<sup>21</sup> Воробьев А. Борьба с законом // Санкт-Петербургские ведомости. 12 мая 1996 г.

<sup>22</sup> Мурашин Г. А., Петухов Г. Е. Указ. соч. С. 183—188.

Завершая рассмотрение этих вопросов подчеркнем, что проводя проверки, принимая решение об использовании тех или иных форм прокурорского реагирования, необходимо постоянно анализировать соблюдение законности при борьбе с административными правонарушениями, осуществлять постоянный контроль за принятием мер, предложенных прокурором или на координационных совещаниях, в том числе и проводимых с участием контролирующих органов. Только так можно добиться эффективности надзора.

### Г л а в а Ш

## ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПРИ РАССМОТРЕНИИ В СУДАХ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Осуществление правосудия по делам об административных правонарушениях и прокурорский надзор за соблюдением законности при принятии судебных постановлений имеют определенную специфику, которая объясняется характером этих дел, порядком их поступления в суд и особенностями в регламентации их рассмотрения.

Административное судопроизводство, имея много общего с уголовным, тем не менее существенно отличается от него, равно как и от гражданского, хотя некоторые дела об административных правонарушениях и рассматриваются по правилам Гражданского процессуального кодекса. И не случайно обсуждается проблема создания специальных административных судов в системе административной юстиции<sup>23</sup>.

Имеет право на существование и другая точка зрения — установление специализации судей районного суда и введение должности судьи по административным делам, который бы рассматривал не только материалы данной категории, но и жалобы на аресты или продление сроков содержания обвиняемых под стражей в порядке статьи 220<sup>2</sup> УПК РСФСР<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Указ. соч. С. 42—53; Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 35—37; Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции // Российская юстиция. 1996. № 1. С. 40—42.

<sup>24</sup> Рохлин В. И., Стуканов А. П. Участие прокурора в рассмотрении судами жалоб на аресты или продление сроков содержания под стражей: Метод. рекоменда-

Однако в настоящее время в районных судах рассматривает дела об административных правонарушениях так называемый “дежурный” судья, у которого на этот же день, как правило, назначено несколько уголовных или гражданских дел.

Все это требует специального рассмотрения особенностей прокурорского надзора за законностью судебных постановлений по делам этой категории, а также взаимосвязи этого вида надзора с другими направлениями прокурорской деятельности, учитывая значимость взаимодействия всех ее отраслей, тем более, что и сегодня не ясно, в частности, в прокуратурах субъектов Федерации, кто же руководит этим направлением работы, кто вообще организует надзор за соблюдением законности при борьбе с административными правонарушениями.

## **§ 1. Судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях**

Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст.ст. 202, 202<sup>1</sup>) предусмотрен судебный порядок рассмотрения дел о наиболее серьезных административных правонарушениях, таких, например, как нарушение избирательного права (ст. 40<sup>1</sup>), незаконное приобретение или хранение наркотических средств (ст. 44), мелкое хулиганство (ст. 158) и др. Характерно, что эти правонарушения более других граничат с преступными проявлениями, нередко содержат признаки преступления и весьма важны с позиций анализа и изучения причин и условий, которые способствуют совершению преступлений.

Следует отметить, что такой вид административного взыскания, как административный арест, применяемый лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток, может быть назначен только судьей (ст. 32 КоАП РСФСР).

Правосудие по делам об административных правонарушениях судья осуществляет единолично. Он не связан объемом материалов, представленных органом (должностным лицом), составившим протокол об административном правонарушении, независим и подчиняется только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 120 Конституции РФ).

Постановление районного (городского) суда о наложении административного взыскания является окончательным и обжалованию

---

ции. СПб., 1995; Стуканов А. П. Больше внимания надзору по административным делам // Законность. 1996. № 4. С. 30—31.



в порядке производства по делам об административных правонарушениях не подлежит, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами РФ (ст. 266 КоАП РСФСР).

Постановление судьи по ряду административных правонарушений<sup>25</sup> может быть отменено или изменено по протесту прокурора самим судьей<sup>26</sup>, а также независимо от наличия протеста председателем вышестоящего суда (ст. 274 КоАП РСФСР).

Этот порядок обусловлен, во-первых, распространенностью указанных нарушений, их общественной опасностью, а, во-вторых, определенной сложностью разрешения этих дел, что иногда приводит к вынесению необоснованных постановлений. Особенно это касается вопросов разграничения административного проступка и преступления. Кроме того, при разрешении дел об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, допускаются ошибки в оценке личности нарушителя<sup>27</sup>.

Районный (городской) суд также рассматривает жалобы на постановления, вынесенные государственным органом (должностным лицом) по делам об административных правонарушениях<sup>28</sup>.

Право обжалования в суд постановления по делу об административном правонарушении — гарантированная Конституцией РФ возможность восстановления нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, средство выявления и устранения недостатков в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Это право закон предоставляет лицу, в отношении которого вынесено постановление, а также потерпевшему.

Кроме того право приносить в суд жалобы от их имени предоставлено их законным представителям и адвокату (ст. 249, 250 КоАП РСФСР).

Жалоба подается в письменной форме в течение десяти суток со дня вынесения постановления. В случае пропуска срока по уважительным причинам, по заявлению лица, в отношении которого вы-

---

<sup>25</sup> Это относится к правонарушениям, ответственность за которые предусмотрена ст.ст. 40<sup>1</sup>—40<sup>3</sup>, 44, 46<sup>1</sup>, 49, 49<sup>1</sup>, 104<sup>1</sup>, 137, 150, 150<sup>2</sup>, 151, 158; ч. 3 ст. 162; ст.ст. 164<sup>1</sup>, 165<sup>1</sup>—165<sup>3</sup>, 166<sup>6</sup>, 166<sup>1</sup>, 167, 171<sup>1</sup>—171<sup>3</sup> КоАП РСФСР.

<sup>26</sup> В практике работы органов прокуратуры неоднократно имели место случаи, когда протест на постановление судьи районного суда по делу об административном правонарушении приносился на имя председателя данного суда.

<sup>27</sup> Комментарий к КоАП РСФСР. М., 1989. Ст. 394.

<sup>28</sup> В 1995 г. в районные суды Санкт-Петербурга поступило 76 жалоб на неправомерное наложение административного взыскания, из которых 41 жалоба рассмотрена по существу с вынесением решения. Удовлетворено 28 жалоб, отказано в удовлетворении — 13.

несено постановление, он может быть восстановлен судом (ст. 268 КоАП РСФСР).

Вопрос об уважительности причины пропуска срока решается в каждом конкретном случае индивидуально. Уважительной причиной могут быть признаны, например, болезнь, командировка, другие обстоятельства, помешавшие заинтересованному лицу подать жалобу в срок. О восстановлении пропущенного срока и об отказе в восстановлении сообщается лицу, подавшему ходатайство.

Районный суд, проверив законность и обоснованность постановления по делу об административном правонарушении, принимает одно из следующих решений:

оставляет постановление без изменения, а жалобу без удовлетворения;

отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение;

отменяет постановление и прекращает дело;

изменяет меру взыскания в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение, но не в сторону усиления.

Решение суда по жалобе на действия административных органов или должностных лиц является окончательным и, следовательно, обжалованию или опротестованию в кассационном порядке не подлежит. Однако оно может быть опротестовано прокурором субъекта Федерации в порядке надзора или изменено, отменено председателем вышестоящего суда.

Порядок рассмотрения судом дел по жалобам на действия административных органов или должностных лиц регулируются не только КоАП РСФСР, но и ГПК РСФСР (ст.ст. 236—239).

## **§ 2. Процессуальное положение и задачи прокурора при судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях**

Раздел IV Закона РФ “О прокуратуре РФ” посвящен вопросам участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Согласно статьи 35 Закона прокурор участвует в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Проблемы участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами достаточно, на наш взгляд, освещены в юридической литературе и решены на практике<sup>29</sup>.

Более того, в приказе Генерального прокурора РФ № 44 от 18.08.94 г. “О повышении качества и эффективности участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства в условиях судебной реформы” определены основные направления этой работы прокуроров.

К сожалению, вопросам участия прокурора в рассмотрении судами административных дел учеными-правоведами и практически работниками органов прокуратуры уделяется гораздо меньшее внимание, в то время как количество рассматриваемых судами административных дел постоянно возрастает, а меры административной ответственности, например, штрафные санкции, нередко превосходят в несколько раз аналогичное наказание за преступление<sup>30</sup>.

Надзор за законностью судебных постановлений по административным делам в районных прокуратурах осуществляют помощники районного прокурора по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам, которыми зачастую поддерживается обвинение по двумстам и более уголовным делам в год. Поэтому дела об административных правонарушениях до сих пор остаются делами “второго сорта” и для судьи, и для прокурора<sup>31</sup>.

В ст. 35 Закона РФ “О прокуратуре Российской Федерации” говорится об участии прокурора в рассмотрении административных дел судами, а не об осуществлении им прокурорского надзора. Но прокурор, независимо от занимаемой должности, является представителем прокуратуры Российской Федерации, осуществляющей надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Поэтому, участвуя в рассмотрении административного дела судом, он, во-первых, осуществляет надзор за законностью действий органов (должностных лиц), составивших протокол об административном правонарушении, и принимает должные меры прокурорского реагирования. Во-вторых, в целях устранения допущенных судом

---

<sup>29</sup> Басков В. И. Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел. М., 1986; Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990; Рохлин В. И., Дворянский А. М. Организация и методика участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел: Методические рекомендации. СПб., 1994.

<sup>30</sup> Например, суды Санкт-Петербурга в 1995 г. признали виновными в преступлениях 19 571 лицо, тогда как привлекли к административной ответственности 42 340 человек, из которых 22 % — арестованы сроком на пятнадцать суток, 76 % — оштрафованы на общую сумму 3,6 млрд руб.

<sup>31</sup> Стуканов А. Забытое поле деятельности // Законность. 1994. № 7. С. 22—24.

ошибок и нарушений закона прокурор обязан в пределах своей компетенции опротестовать каждое незаконное или необоснованное постановление судьи по административному делу, а в случае, если такое право ему согласно занимаемой должности законом не предоставлено — обратиться с представлением или рапортом к прокурору, обладающему таким правом.

Основная задача прокурора в судебных стадиях производства по делам об административных правонарушениях — в пределах прав, предоставленных ему Законом РФ “О прокуратуре РФ” и КоАП РСФСР, реагировать на любое нарушение, а если оно не устранено и вынесено незаконное или необоснованное судебное постановление, — своевременно приносить протест в порядке надзора.

Следует отметить, что не каждый прокурор имеет право опротестовать состоявшееся судебное постановление. Протест на решение судьи по делу об административном правонарушении может быть принесен прокурором города, района, вышестоящим прокурором и их заместителями (ст. 36 Закона “О прокуратуре РФ”).

Прокурор в пределах своей компетенции (ст. 230 КоАП РСФСР):

- знакомится с материалами дела и проверяет законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу;

- участвует в рассмотрении административного дела судом, заявляет ходатайства, дает заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

- опротестовывает незаконное или необоснованное судебное постановление.

Как показывает прокурорская практика, способы выявления нарушений законности при рассмотрении судами административных дел следующие:

- проверка законности и обоснованности всех постановлений судей по делам об административных правонарушениях;

- проверка законности и обоснованности судебного постановления, на которое поступила жалоба в порядке надзора;

- изучение судебной и прокурорской практики по отдельной категории административных дел и за определенный период.

Немаловажное значение имеет выявление прокурорами, участвующими в рассмотрении административных дел судами, причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и принятие предусмотренных законом мер по их устранению.

### **§ 3. Организация и методика прокурорского надзора за**

## **соблюдением законности при рассмотрении в суде дел об административных правонарушениях**

Рассматриваемое направление прокурорской деятельности является одним из важнейших средств укрепления законности, поскольку обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, выявляет нарушения законности и недостатки органов (должностных лиц), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также способствует устранению ошибок и нарушений, допущенных при рассмотрении судом дел об административных правонарушениях.

Надзор за законностью судебных постановлений по делам об административных правонарушениях включает в себя:

проверку законности и обоснованности всех судебных постановлений по административным делам независимо от поступления жалобы;

изучение и обобщение судебной практики с целью устранения ошибок и нарушений, допущенных органами (должностными лицами), составившими протокол об административном правонарушении;

анализ практики рассмотрения судами протестов прокуроров на постановления судей по административным делам.

Эффективность прокурорского надзора во многом зависит от своевременности и глубины проверки прокурором административных дел, окончившихся вынесением судебного постановления. С этой целью в прокуратуре района должен быть организован их полный и своевременный учет. Помощник прокурора, которому поручена эта работа, обязан проверять законность и обоснованность всех судебных постановлений по административным делам, а не только тех, на которые поступили жалобы. Результаты проверок должны своевременно докладываться прокурору района, который в случае установления нарушений обязан принести протест<sup>32</sup>.

В отчете о работе прокурора (форма "П") нет сведений об участии прокурора в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях и опротестовании им постановлений судей. Поэтому при проведении анализа судебной и прокурорской практики следует использовать отчет о рассмотрении судами административ-

---

<sup>32</sup> Прокурорами районов Санкт-Петербурга в 1995 г. опротестовано 135 постановлений судей по административным делам, из которых судьями удовлетворено 87 %.

ных дел (форма № 1-АП), утвержденный приказом Министерства юстиции РФ от 3.04.95 г. № 43, составляемый каждое полугодие<sup>33</sup>.

Информация, содержащаяся в отчетах поможет прокурору определить: какую категорию административных дел, за какой период и по каким вопросам предстоит изучить и обобщить.

Анализируя административные дела, рассмотренные судом, необходимо выявлять ошибки и нарушения, допущенные органом (должностным лицом) в процессе административного расследования. В случае установления грубых нарушений закона необходимо вносить представление. По итогам обобщения рекомендуется проводить межведомственные совещания для обсуждения выявленных ошибок и нарушений.

Важная составляющая прокурорского надзора — анализ практики рассмотрения судом протестов на постановления судей по делам об административных правонарушениях, проводить который необходимо систематически, а результаты обсуждать на оперативном совещании в прокуратуре района.

Организация работы по надзору за законностью судебных постановлений по делам об административных правонарушениях в прокуратуре субъекта Федерации, как правило, возлагается на управление (отдел) по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам.

Работа управления строится по зонально-предметному принципу. При этом предпочтение нужно отдавать зональному принципу руководства районным звеном.

Зональные прокуроры в соответствии с методическими рекомендациями осуществляют проверки работы районных прокуратур, цель которых не только выявление недостатков, но и оказание практической помощи прокурорам, имеющим незначительный опыт работы.

Деятельность управления по повышению профессионального уровня прокуроров, участвующих в рассмотрении административных дел судом, включает в себя:

обеспечение информационно-аналитическими материалами путем направления в районные прокуратуры обзоров судебно-прокурорской практики по административным делам, методических рекомендаций по проведению проверок законности и обоснованности постановлений судей по делам об административных правонарушениях, сборников протестов по административным делам;

---

<sup>33</sup> Участие прокурора в рассмотрении судом административных дел: Методические рекомендации прокуратуры Санкт-Петербурга. СПб., 1995.

проведение стажировок помощников районных прокуроров в управлении;

проведение семинарских занятий с помощниками прокуроров районов;

повышение профессионального уровня помощников прокуроров районов на основе индивидуальных планов;

изучение и распространение положительного опыта лучших районных прокуратур по организации надзора за законностью судебных постановлений по административным делам.

В методическом кабинете управления должны быть собраны необходимые документы аналитического и обобщающего характера, посвященные проблемам участия прокурора в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях.

Управление прокуратуры субъекта Федерации систематически (не реже одного раза в полугодие) анализирует работу районных прокуратур по надзору за законностью и обоснованностью постановлений судей по делам об административных правонарушениях. Результаты обсуждаются на заседаниях коллегии, оперативных совещаниях в управлении.

В районные прокуратуры направляются обзоры практики рассмотрения протестов прокуроров районов на постановления судей по делам об административных правонарушениях<sup>34</sup>.

В связи с тем, что прокурорам районов законом предоставлено право опротестования постановлений судей по административным делам, прокуратура субъекта Федерации (надзорный отдел управления) проверяет законность и обоснованность состоявшегося постановления только в случаях, когда прокурором района отказано в принесении протеста, либо протест отклонен судьей районного суда<sup>35</sup>.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления и жалобы, содержащие сведения о нарушении законов<sup>36</sup>.

Подавляющее число жалоб на постановления судей по делам об административных правонарушениях рассматриваются в районных прокуратурах. В прокуратуре субъекта Федерации разрешаются

---

<sup>34</sup> Такие обзоры направлены Управлением прокуратуры Санкт-Петербурга по итогам работы за 1994 и 1995 гг.

<sup>35</sup> Например, заместителем прокурора Санкт-Петербурга в 1995 г. принесен 21 протест на постановления судей по административным делам, из которых 20 — удовлетворены председателем городского суда.

<sup>36</sup> Решение по жалобе на приговор, определение или постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору (ст. 10 Закона РФ “О прокуратуре РФ”).

жалобы только в случаях, когда прокурором района заявителю отказано в принесении протеста в порядке надзора.

Проверка законности и обоснованности постановления судьи должна проводиться прокурором с обязательным истребованием из районного суда дела об административном правонарушении и составлением мотивированного заключения.

Ответ на жалобу должен быть аргументированным. При отказе в удовлетворении жалобы заявителю разъясняется порядок дальнейшего обжалования.

Жалобы на постановления судей по делам об административных правонарушениях разрешаются в срок не позднее месяца со дня поступления в прокуратуру<sup>37</sup>.

Прежде, чем принять окончательное решение — принести по делу протест или отказать в этом, прокурору следует ответить на вопросы:

соответствует ли постановление судьи имеющимся доказательствам по делу;

правильно ли квалифицировано административное правонарушение;

соответствует ли административное взыскание содеянному и личности правонарушителя;

не допущены ли нарушения закона при проведении административного расследования и при рассмотрении дела судьей;

правильно ли разрешались органом (должностным лицом), составившим протокол об административном правонарушении, и судьей заявления, ходатайства лица, привлекаемого к административной ответственности, его законных представителей, адвоката и потерпевшего, а также других лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении;

соблюдено ли право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту и обеспечение переводчиком, если производство по делу проведено на языке, которым он не владеет;

достаточно ли полно и объективно проведено административное расследование и рассмотрение дела судьей.

В случае отказа в принесении протеста в порядке надзора прокурор (помощник прокурора района, прокурор надзорного отдела управления прокуратуры субъекта Федерации) составляет и подписывает заключение. Утверждает данное заключение прокурор, имеющий право принесения протеста в порядке надзора (прокурор района, прокурор субъекта Федерации и их заместители). Он же

---

<sup>37</sup> См.: Приказ Генерального прокурора РФ № 33-1992 “О порядке рассмотрения писем, жалоб, заявлений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации”.



подписывает мотивированный ответ заявителю об отсутствии оснований к принесению протеста в порядке надзора.

Заключение об отказе в принесении протеста в порядке надзора состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей.

В вводной части указывается: дата и место составления заключения; должность, фамилия и классный чин прокурора, проверявшего в порядке надзора дело об административном правонарушении; повод, в связи с которым проводилась проверка; судьей какого районного суда вынесено постановление и дата его вынесения; анкетные данные лица, привлеченного к административной ответственности; статьи КоАП РФ, по которым он признан виновным; вид примененного административного взыскания.

В описательной части излагается суть административного правонарушения, в совершении которого признано лицо.

В мотивировочной части приводятся доводы жалобы и их опровержение. При этом необходимо делать подробные ссылки на показания лиц, опрошенных в ходе административного расследования и судебного рассмотрения дела.

Резолютивная часть заключения содержит решение об отказе в удовлетворении жалобы.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 33-1992 не реже одного раза в полугодие должен проводиться комплексный анализ рассмотрения жалоб. При этом необходимо выяснять причины поступления обоснованных и повторных жалоб, сроки их рассмотрения и какова организация разрешения жалоб.

По результатам проведенного анализа в райпрокуратурах и управлении прокуратуры субъекта Федерации проводятся оперативные совещания.

Всесторонний и полный анализ удовлетворенных жалоб позволит сделать вывод, судьями какого районного суда допускаются ошибки и нарушения, а прокурором района они своевременно не устраняются в ходе проверки законности и обоснованности судебных постановлений.

Эти данные помогут зональным прокурорам управления прокуратуры субъекта Федерации своевременно и оперативно оказать практическую помощь районным прокуратурам по устранению выявленных недостатков.

### ***Надзорный протест прокурора***

Прокурор (помощник прокурора района, прокурор надзорного отдела управления прокуратуры субъекта Федерации) в случае обнаружения в ходе проверки дела об административном правонарушении незаконного или необоснованного постановления судьи

докладывает об этом своему руководству и готовит протест в порядке надзора.

Правом принесения протеста обладают прокурор района (города), прокурор субъекта Федерации и их заместители (ст. 36 Закона РФ “О прокуратуре РФ”).

Протест приносится судье районного суда, вынесшему постановление по делу об административном правонарушении. В случае отклонения протеста, прокурор субъекта Федерации и его заместители вправе принести протест в порядке надзора председателю вышестоящего суда.

Протест на постановление судьи по делу об административном правонарушении до начала его рассмотрения судьей районного суда, либо председателем вышестоящего суда может быть отозван прокурором, принесшим протест (ст. 37 Закона РФ “О прокуратуре РФ”).

Согласно ст. 270 КоАП РСФСР принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления о наложении любого административного взыскания до рассмотрения протеста<sup>38</sup>.

В протесте в порядке надзора прокурором может быть поставлен вопрос об отмене или изменении постановления судьи.

Наиболее часто встречающимися ошибками и нарушениями, допускаемыми органом (должностным лицом), проводившим административное расследование, и судьей, вынесшим постановление по делу об административном правонарушении, являются следующие.

Не устанавливаются и не опрашиваются очевидцы административного правонарушения.

Объяснения лиц, привлеченных к административной ответственности, нередко состоят из одной фразы, либо вообще отсутствуют. Судьи не всегда разъясняют лицу, привлекаемому к административной ответственности, право на защиту. Значительное число ошибок связано с размером штрафа, налагаемого на виновного в административном правонарушении<sup>39</sup>.

Прокурору в ходе проверки законности и обоснованности каждого постановления судьи необходимо проверить, не нарушены ли

---

<sup>38</sup> Судебная практика последних лет после введения в действие с 1.01.85 г. КоАП РСФСР показывает, что данная норма закона действует.

Однако, на наш взгляд, она входит в противоречие со ст. 38 Закона РФ “О прокуратуре РФ” 1992 года, с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом РФ от 18.10.95 г., гласящей, что только принесение Генеральным прокурором РФ или его заместителем протеста на приговор, которым в качестве меры наказания назначена смертная казнь, приостанавливает его исполнение.

<sup>39</sup> Участие прокурора в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях: Методические рекомендации прокуратуры Санкт-Петербурга. СПб., 1995.

требования ст. 227 КоАП РСФСР об обстоятельствах, исключаящих производство по делу об административном правонарушении<sup>40</sup>.

Протест прокурора содержит три части: вводную, описательную и резолютивную.

В надзорном протесте указывается: в адрес кого он приносится (судье районного суда или председателю вышестоящего суда); наименование дела об административном правонарушении, по которому принесен протест; содержание постановления судьи; основания и мотивы, по которым автор протеста считает постановление судьи неправильным; нормы КоАП РСФСР, нарушенные судьей, и их влияние на законность и обоснованность постановления.

В резолютивной части протеста излагается, с какой целью он приносится, то есть прокурор высказывает предложения об отмене или изменении постановления судьи по делу об административном правонарушении.

Если в протесте приводится несколько оснований к отмене или изменению постановления судьи, каждое из них должно быть раскрыто, а также подкреплено ссылкой на соответствующую статью КоАП РСФСР.

Протест должен быть подписан прокурором с указанием его должности и классного чина.

Не вызывает сомнения, что каждый принесенный протест в порядке надзора на постановление судьи по делу об административном правонарушении должен быть обоснованным, мотивированным и юридически грамотным.

К протесту необходимо приобщить дополнительные материалы, собранные прокурором в ходе проверки в порядке надзора и послужившие основанием к принесению протеста. Таковыми, например, являются жалобы граждан, справки из медицинских учреждений, характеристики на лиц, привлеченных судьей к административной ответственности, и иные документы.

### ***Представление прокурора***

Практика показывает, что прокурор, участвующий в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях, при ознакомлении с материалами, направленными органом (должностным

---

<sup>40</sup> В прокурорской практике нередко встречаются случаи, когда лица, совершившие уголовно наказуемые деяния (хулиганство, оказание сопротивления работнику милиции), необоснованно привлекаются к административной ответственности.

лицом), проведшим административное расследование, нередко выявляет ошибки и нарушения закона.

Обязанность прокурора в таком случае — внести представление.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению (ст. 24 Закона РФ “О прокуратуре РФ”).

Таким образом, внести представление вправе прокурор района, прокурор субъекта Федерации и их заместители.

Представления прокурора можно условно разделить на два вида: представления, направленные на устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений; представления об устранении нарушений закона, допущенных органом (должностным лицом), проведшим административное расследование по конкретным делам.

Практика борьбы с правонарушениями показывает, что эффективное применение закона об административной ответственности за мелкое хулиганство, злостное неповиновение законным требованиям работника милиции и другие административные правонарушения активно способствует предотвращению таких преступлений, как злостное хулиганство, убийство, умышленное причинение телесных повреждений и других<sup>41</sup>.

Установив в ходе проверки дел об административных правонарушениях, рассмотренных судьей, что не все лица, совершившие административное правонарушение, привлечены к ответственности, прокурор приносит представление в адрес органа (должностного лица), проведшего административное расследование.

При изучении определенной категории административных дел, рассмотренных судьей, прокурор нередко приходит к выводу о ненадлежащей работе органов и должностных лиц, обязанных заниматься профилактикой правонарушений. В таком случае прокурор в своем представлении предлагает уполномоченным на то органам принять конкретные меры по устранению нарушений закона, направленные на предупреждение административных правонарушений.

Поводом для принесения прокурором представления являются ошибки и нарушения, допущенные органом (должностным лицом) при проведении административного расследования, но не являющиеся основанием для принесения протеста в порядке надзора на

---

<sup>41</sup> Емельянов С. А. Указ. соч. С. 60.

постановление судьи по конкретному делу об административном правонарушении.

К таковым, в частности, относятся: небрежное составление протокола об административном правонарушении; нарушения, допущенные в ходе личного досмотра правонарушителя, в ходе изъятия вещей и документов и т. п.

Представление вносится в письменной форме. Оно состоит из вводной, описательной и резолютивной частей.

В вводной части представления указывается адресат, то есть орган или должностное лицо, которому оно вносится, и наименование представления.

В описательной части должно быть отражено (со ссылкой на закон), какие конкретно и кем допущены нарушения, какие причины и условия способствовали этому.

В резолютивной части прокурор дает конкретные предложения по устранению выявленных нарушений закона.

Представление подписывается прокурором с указанием его должности и классного чина.

В соответствии со ст. 24 Закона РФ «О прокуратуре РФ» в течение месяца со дня внесения представления органом (должностным лицом), в адрес которого прокурором принесено представление, должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах сообщено прокурору в письменной форме.

Закон РФ «О прокуратуре РФ» предоставляет прокурору необходимые полномочия для осуществления надзора за соблюдением прав граждан в административном судопроизводстве.

Главное заключается в том, чтобы в каждой прокуратуре были приняты исчерпывающие меры, направленные на усиление этой работы.

Участвуя в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях, прокурор осуществляет единую, предусмотренную законом, прокурорскую деятельность. Проверя законность действий органов (должностных лиц), составивших протокол об административном правонарушении, и обоснованность постановления судьи по делу, прокурор должен использовать получаемую информацию для решения главной задачи — надзора за исполнением законов и принимать меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения с целью их устранения.

*Рекомендуемая литература*

1. Басков В. И. Прокурорский надзор в СССР. М., 1991.
2. Басков В. И. Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных дел в судах. М., 1986.
3. Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуроров с ними при осуществлении общего надзора. М., 1976.

4. Бойков А. Д. Третья власть в России. М., 1997.
5. Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5.
6. Владимиров В. Ю. Криминализация оборота газового оружия. СПб., 1996.
7. Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Ч. 1. М., 1975.
8. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990.
9. Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М., 1980.
10. Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994.
11. Рохлин В. И. Координирующая роль прокурора в борьбе с преступностью: понятие, проблемы, решения // Вопросы совершенствования прокурорско-следственной деятельности: Сборник статей. Вып. 8. СПб., 1996. С. 81—92.
12. Рохлин В. И. Координирующая роль прокуратуры в системе правоохранительных органов России в деле борьбы с преступностью // Международное сотрудничество в борьбе с организованной преступностью: Материалы международной научно-практической конференции 27—29 мая 1997 г. СПб., 1997. С. 20—29.
13. Рохлин В. И., Дворянский А. М. Организация и методика участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел: Методические рекомендации. СПб., 1994.
14. Скуратов Ю. И. Концепция развития прокуратуры РФ на переходный период // Государство и право. 1994. № 5. С. 33.
15. Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 35—37.
16. Стуканов А. П. Больше внимания надзору по административным делам // Законность. 1996. № 4. С. 30, 31.
17. Стуканов А. П. Забытое поле деятельности // Законность. 1994. № 7. С. 22—24.
18. Стуканов А. П. Теоретические и методические проблемы участия прокурора в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях // Вопросы совершенствования прокурорско-следственной деятельности: Сборник статей. Вып. 8. СПб., 1996. С. 97—104.
19. Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции // Российская юстиция. 1996. № 1. С. 40—42.
20. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор за исполнением хозяйственного законодательства. М., 1989.

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i> .....	3
<b>Г л а в а I. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, ИХ СТРУКТУРА. ПОРЯДОК НАЛОЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ</b> .....	6
§ 1. Понятие и основные черты административно-правовых отношений.....	—
§ 2. Порядок производства дел об административных правонарушениях.....	8
<b>Г л а в а II. ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ БОРЬБЫ С АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ</b> .....	12
§ 1. Организация прокурорского надзора за законностью привлечения к административной ответственности.....	—
§ 2. Методика прокурорского надзора за законностью привлечения к административной ответственности.....	15
§ 3. Прокурорское реагирование на нарушения законности при привлечении к административной ответственности.....	18
<b>Г л а в а III. ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПРИ РАССМОТРЕНИИ В СУДАХ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ</b> .....	22
§ 1. Судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях.....	23
§ 2. Процессуальное положение и задачи прокурора при судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях.....	25
§ 3. Организация и методика прокурорского надзора за соблюдением законности при рассмотрении в суде дел об административных правонарушениях.....	28
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	38



*Виктор Иванович РОХЛИН,  
зав. кафедрой Санкт-Петербургского юридического института  
Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
докт. юридич. наук, профессор, заслуженный юрист РФ*

*Александр Петрович СТУКАНОВ,  
нач. Управления по надзору за законностью судебных постановле-  
ний по уголовным делам прокуратуры Санкт-Петербурга*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Учебное пособие

ЛГ № 020979 от 17 апреля 1995 г.

*Редактор Н. Я. Ёлкина  
Компьютерный набор и верстка  
Ю. А. Веселова, Н. В. Валерьянова  
Корректоры Ю. А. Веселова, Н. В. Валерьянова*

Подписано к печати 01.07.97 г. Печ. л. 2,5. Уч.-изд. л 2,75.  
Тираж 200 экз. Заказ 1130

Редакционно-издательский отдел  
Санкт-Петербургского юридического института  
Генеральной прокуратуры РФ  
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

Отпечатано с оригинал-макета в отделе оперативной полиграфии  
Санкт-Петербургского юридического института  
Генеральной прокуратуры РФ