***Тезисы к выступлению***

***на круглом столе в Верховном Суде РК***

***начальника отдела по надзору***

***за законностью судебных актов***

***по административным делам***

***4-го Департамента***

***Генеральной прокуратуры РК***

***Чорманова А.Т.***

*(Верховный Суд, 16.09.2016г.)*

***«Прокурорский надзор – как гарант обеспечения конституционных прав и свобод граждан по делам об административных правонарушениях».***

Как известно Конституцией на прокурора возложена обязанность осуществлять надзор за законностью административного производства.

Сегодня в прокуратуре данный надзор разделен между двумя отраслями.

Первая - в социально-экономической сфере, когда прокуроры надзирают за административным производством, осуществляемым уполномоченными органами.

Вторая - в сфере представительства интересов государства в судах, когда осуществляется надзор за административным производством, осуществляемым судом.

В обоих случаях проверяется весь процесс, начиная с выявления правонарушения и заканчивая обращением вынесенного акта к принудительному исполнению. Отличие в подведомственности.

Суды рассматривают дела, которые затрагивают гарантированные права и свободы граждан, ограничить которые вправе только он. Также по желанию правонарушителя дело может быть рассмотрено судом.

Детально остановимся на административном производстве в суде.

Прежде всего, прокурор в административном суде - это представитель интересов государства по 12 категориям дел или 157 статьям КоАП, который гарантирует каждому лицу защиту его прав и обеспечивает принцип неотвратимости наказания. Это 2/3 от всех правонарушений, рассматриваемых судом.

Для этого участвующий прокурор не только проверяет законность возбуждения, рассмотрения административного дела и ориентирует суд на применение норм права, но и выявляет нарушения, допущенные уполномоченными органами и другими лицами.

Так, прокурор, усмотрев при рассмотрении дела нарушение, сразу реагирует на него, добиваясь его устранения.

Только за полугодие текущего года по ходатайствам прокурора судами вынесено 1 831 частное постановление, привлечено к дисциплинарной ответственности 557 должностных лиц, к административной – 8 и к уголовной – 2.

За 5 лет суды рассмотрели 1,6 млн. дел, из которых 918 тысяч или 57% - с участием прокурора. Из них 790 тысяч касаются прав детей, ограничения личной свободы и свободы передвижения, лишения права собственности. То есть гарантируемых Конституцией базовых прав и свобод.

Ежегодно прокурорами принимается участие по 180 тысячам административных дел.

Важным аспектом деятельности прокурора является опротестование судебных актов. В частности, прекращенных дел.

Если суд неправомерно прекратил дело, правонарушителя это устраивает. Государственный орган не может обжаловать постановление, а потерпевшего по делу нет, поскольку ущерб причинен государству. И только прокурор может вмешаться в этой ситуации и опротестовать постановление.

Поэтому с 2015 года в новом КоАП было реализовано очень важное предложение. Теперь все судебные акты о прекращении производства по делу направляются прокурору. Это минимизирует факты необоснованного освобождения от ответственности и способствует реализации принципа нулевой терпимости.

Как итог в 2015 году удовлетворено 228 протестов на необоснованное прекращение дела, что в 3 раза больше, чем в 2014 году *(72)*.

Кроме того, каждое необоснованное освобождение от ответственности или снижение штрафа – это средства, не поступившие в казну. По налоговым, таможенным и антимонопольным делам, суммы штрафов могут исчисляться миллиардами.

Теперь о проблемных вопросах. Их много, но обозначим только 10, которые хотелось бы вынести на обсуждение.

**Первый. По административным арестам.**

В КоАП есть ограничения к кому не должен применяться арест. В июне мы проводили анализ по мелкому хулиганству и установили, что здесь есть проблемы.

Первая. Идет конвеер. Дел много. Оказалось, что не всегда обращается внимание на возраст подростков и пожилых людей, в итоге, на несовершеннолетних и пенсионеров вопреки закону налагается арест.

Мы не стали приносить протесты по этим делам. Ведь получится, что они, по сути, понесут «двойное» наказание.

Вторая. Запросив сведения об инвалидности, мы выявляем факты, когда правонарушители сами не говорят о наличии у них инвалидности. Как быть в этой ситуации?

Мы предлагаем брать с правонарушителей обязательства об отсутствии на иждивении малолетних детей и инвалидности.

Третья проблема. По арестантским делам при отсутствии нарушителя, суды не принимают дела. В итоге истекают сроки давности, виновные избегают ответственности. Не работает принцип неотвратимости наказания.

Поэтому предлагаемвнести в КоАП норму, где после объявления привода сроки привлечения к ответственности будут приостанавливаться.

**Второй. Исчисление сроков давности.**

В зависимости от категорий правонарушений и субъекта существуют различные сроки давности, которые варьируются от 2-х месяцев до 5 лет. В дополнение к ним есть сроки по длящимся правонарушениям.

Кроме того, выделяются еще специальные 2-х месячные сроки со дня совершения «правонарушений в области бюджетных отношений, посягающих на охраняемые законом интересы общества и государства».

Вместе с тем в КоАП нет нормы, из содержания которой можно было бы четко сделать вывод, что понимается под указанными словами.

Наше предложение заключается в установлении следующих сроков: для граждан – 1 год; для организаций – 3 года; для отдельных категорий *(в сфере налогообложения, таможенного дела, монополистической деятельности, пенсионного обеспечения и др.)* – 5 лет. Однако обязательно должно быть условие в виде пресекательного срока *(например, 2 месяца с момента обнаружения нарушения)*.

**Третий. Конфискация.**

Согласно части 2 статьи 45 КоАП конфискации подлежит лишь предмет, являющийся собственностью нарушителя, если иное не предусмотрено Особенной частью КоАП.

На практике суды применяют конфискацию имущества и к собственникам и к лицам, в чьем владении находился предмет на момент совершения правонарушения.

Учитывая, что сейчас многие нарушители берут орудие правонарушения в аренду, чтобы избежать её конфискации, предлагается изменить статью 45 КоАП, предусмотрев конфискацию независимо от принадлежности к собственнику. В случае причинения ущерба собственнику у него остается право взыскать его в гражданском порядке.

**Четвертый. Обжалование действий.**

Сейчас отсутствует единая практика обжалования предписаний. В одних случаях, они обжалуются в порядке 44 Главы. В других, обжалуются как постановления.

Участились случаи обжалования протоколов. Отменяя протокол, прекращается основное дело, что на руку недобросовестным правонарушителям.

В связи с чем, видится целесообразным предусмотреть одинаковый порядок обжалования предписаний и постановлений.

**Пятый. Пропуск срока на подачу жалобы.**

В силу части 4 статьи 832 КоАП пропуск срока на подачу жалобы, протеста не является основанием к отказу в принятии жалобы, протеста к рассмотрению. Сроки и их значение для правильного разрешения дела проверяются судом независимо от содержания жалобы, протеста.

Сейчас суды первой инстанции и апелляция по-разному применяют эту норму. В некоторых случаях, отказывают в принятии жалобы в связи с пропуском срока, а в других - принимают их и рассматривают дело по существу.

Министерство юстиции предлагает разделить порядок обжалования в вышестоящий орган и в суды.

Соглашаясь с этими поправками, по нашему мнению, нужно изменить сроки обжалования: суд при поступлении жалобы на постановление госоргана должен будет принять и рассмотреть ее независимо от пропуска срока. Для пересмотра постановлений судом апелляционной инстанции следует прописать, что только в случае пропуска срока по уважительным причинам он может быть восстановлен.

**Шестой. Обжалование дела, рассмотренного в сокращенном производстве.**

В соответствии с частью 2 статьи 811 КоАП пересмотр дела, рассмотренного по правилам сокращенного производства, осуществляется в порядке, установленном главой 46 КоАП *(пересмотр вступивших в силу постановлений судов)*.

Здесь следующая проблема: при оплате 50-ти процентов от суммы штрафа дело считается рассмотренным. Однако, имеются случаи, когда лицо после этого не соглашается с нарушением. При этом не урегулирован дальнейший порядок пересмотра такого дела.

Поэтому нужно предусмотреть в КоАП нормы, детально раскрывающие порядок обжалования, опротестования дел, рассмотренных в рамках сокращенного производства.

**Седьмой. Исчисление сроков лишения водительских удостоверений в отношении одного лица по нескольким постановлениям.**

В КоАП отсутствует норма, предусматривающая сложение сроков лишения права управления транспортными средствами. Это позволяет трактовать положения КоАП так, чтобы сложение административных взысканий происходило только в случае объединения административных дел.

Вместе с тем объединение дел в одно производство является лишь процессуальным решением судьи, принимаемое для их совместного рассмотрения.

Такая практика исполнения судебных актов о лишении водительских удостоверений позволяет нарушителям избегать исполнения взыскания.

На наш взгляд, сроки лишения водительских удостоверений в отношении одного лица по нескольким постановлениям должны складываться вне зависимости от объединения дел в одно производство.

**Восьмой. Частное постановление.**

Частью 2 статьи 826 КоАП определено, что частное постановление суда может быть обжаловано в течение 10 суток со дня его получения в вышестоящем суде, решение которого обжалованию, опротестованию не подлежит.

Не указано, что должностные лица, в отношении которых вынесено частное постановление, могут самостоятельно его обжаловать. На практике все они обращаются к нам.

Поэтому, почему бы не наделить их этим правом вплоть до Верховного Суда. Ведь за каждым «частником» стоит ответственность лица.

**Девятый. Формальные нарушения при производстве дела.**

Некоторые суды по формальным зацепкам, арифметическим ошибкам прекращают дела. Мы их отменяем в Верховном Суде.

Всё это порождает такие обращения к нам, когда заявители обращаются в Генеральную прокуратуру по незначительным опискам, допущенным при производстве дела, которые не влияют ни на состав правонарушения, ни на его квалификацию.

По таким фактам рекомендуем судам первой инстанции ограничиваться вынесением частников, не прекращая дело.

**Десятый. Пересмотр дел в высшей судебной инстанции.**

В свете перехода на трехзвенную судебную систему фактически возвращен прежний порядок пересмотра дел. Кассация в Верховном Суде пересматривает дела только по протесту Генеральной прокуратуры. Естественно, это направило поток несогласных с судебными актами к нам.

В последнее время много дебатов вызывает концептуальная инициатива разработчика КоАП.

Министерство юстиции предлагает разгрузить нас, предоставив право гражданам и организациям на самостоятельное обжалование административных постановлений в Верховный Суд, минуя Генеральную прокуратуру.

С одной стороны, мы можем с этим согласиться, если Верховный Суд не возражает.

С другой стороны, это не выход. Верховный Суд будет крайне перегружен, потребуются дополнительные штаты.

Но мы предлагаем другой вариант.

В уголовном процессе Верховный Суд не пересматривает уголовные проступки и преступления небольшой тяжести.

В гражданском – кассация не рассматривает:

- имущественные споры для физических лиц меньше 2 тыс. МРП *(4 млн. тенге)*, для юридических лиц – 30 тыс. МРП. *(60 млн. тенге);*

- дела, рассмотренные в упрощенном порядке или оконченные мировым соглашением.

Поэтому по аналогии с УПК и ГПК предлагаем в КоАП пока оставить все как есть, но ввести ограничения для пересмотра в кассации:

а) исходя из суммы наложенного штрафа;

б) если был сокращенный порядок;

в) правонарушение зафиксировано скоростемерами.

Есть опасения, что суды на местах останутся бесконтрольны. Поэтому мы предложили, чтобы Генеральная прокуратура могла самостоятельно приносить протест по любому делу.

Верховный Суд в этом вопросе нас поддержал.

Спасибо за внимание.