**ИМЕНЕМ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**ПЛЕНУМА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**

**АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*О толковании некоторых положений статьи 54.3 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках и статей 4, 21 и 27 Закона Азербайджанской Республики «О прокуратуре»*

**23 февраля 2021 года г. Баку**

Пленум Конституционного суда Азербайджанской Респуб­лики в составе Фархада Абдуллаева (председатель), Соны Салмановой, Умай Эфендиевой, Ровшана Исмайлова (судья-докладчик), Джейхуна Гараджаева, Рафаэля Гваладзе, Махира Мурадова, Исы Наджафова и Кямрана Шафиева,

с участием секретаря суда Фараида Алиева,

в соответствии с частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики, статьями 27.2 и 33 Закона Азербайджанской Республики “О Конституционном суде” и статьей 39 Внутреннего устава Конституционного суда Азербайджанской Республики на основании обращения Хатаинского районного суда города Баку в судебном заседании, проведенном в порядке письменной процедуры особого конституционного производства, рассмотрел конституционное дело о толковании некоторых положений статьи 54.3 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступка и статей 4, 21 и 27 Закона Азербайджанской Республики «О прокуратуре».

Изучив и обсудив доклад судьи Р.Исмайлова по делу, доводы представителей заинтересованных сторон, председателя Хатаинского районного суда города Баку Р.Рзаева и, заведующей сектором административного законодательства отдела государственного строительства, административного и военного законодательства Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики К.Пашаевой, председателя Уголовной коллегии Верховного суда Азербайджанской Республики Х.Насибова, судьи Уголовной коллегии Бакинского апелляционного суда Г.Бабаева и начальника Управления правового обеспечения и вопросов прав человека Генеральной прокуратуры Азербайджанской Республики А.Османовой, эксперта доцента кафедры конституционного права Бакинского Государственного университета, доктора юридических наук С.Алиева материалы дела Пленум Конституционного суда Азербайджанской Республики

**УСТАНОВИЛ:**

Хатаинский районный суд города Баку, обратившись в Конституционный суд Азербайджанской Республики (далее – Конституционный суд), просил дать толкование статьи 54.3 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках (далее – Кодекс об административных проступка) и статей 4, 21 и 27 Закона «О прокуратуре» (далее – Закон о прокуратуре).

Из обращения следует, что 19 сентября 2020 года в отношении Г. Ибрагимова в соответствии со статьей 211.1 Кодекса об административных проступках был составлен протокол за нарушение правил карантинного режима и решением о наложении административного взыскания он оштрафован на 4000 манатов. Прокуратура Хатаинского района города Баку признав по жалобе Г.Ибрагимова данное решение необоснованным и незаконным обратилась с протестом в Хатаинский районный суд города Баку. В протесте содержится просьба о принятии решения об отмене решения о наложении административного взыскания и направлении его на повторное рассмотрение с восстановлением срока опротестования решения.

Обратившийся считает, что протест должен быть отклонен, так как прокуратура Хатаинского района города Баку не учас­твовала в рассмотрении дела об административных проступках, поэтому законодательством не предусмотрена официальная выдача копии решения. Хатаинский районный суд города Баку обосновал свою позицию также Постановлением Пленума Конституционного суда Азербайджанской Республики «О толковании статьи 54.3 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках» от 31 января 2017 года (далее – Постановление Пленума Конституционного суда от 31 января 2017 года). В данном Постановлении Пленум Конституцион­ного суда признал, что в соответствии со статьей 54.3 Кодекса об административных проступках прокурора при участии в рассмотрении дел об административных проступках вправе подать протест на решение или определение суда по таким делам в суд вышестоящей инстанции.

Прокуратура Хатаинского района города Баку, ссылаясь на то, что в Постановлении Пленума Конституционного суда от 31 января 2017 года толкование права прокурора на опротестование распространяется только на решения суда, а не других органов, отмечает, что прокурор вправе опротестовать такие решения в любое время, то есть независимо от того вступили они в силу или нет.

Из обращения также видно, что в некоторых случаях полномочия прокурора на опротестование в производстве по делам об административных проступках напрямую вытекают из положений статьи 54.1 Кодекса об административных проступках. На основании данной статьи прокурор предпринимает своевременные меры для устранения правонарушения, произошедшего во время производства по делам об административных проступках, и осуществляет прокурорский надзор над применением и исполнением Конституции и законов Азербайджанской Респуб­лики в ведении производства по делам об административных проступках.

Вместе с тем наличие данного полномочия увязывается также с содержанием статей 4, 21 и 27 Закона «О прокуратуре». Так, в данных статьях установлено, что прокурор в порядке и случаях, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях вправе опротестовать судебные решения и постановления или определения компетентного органа (должностного лица) по делу об административном проступке.

Хатаинский районный суд города Баку, принимая во внимание увеличение случаев поступления таких протестов от органов прокуратуры и неопределенность в связи с тем, вправе ли прокурор опротестовывать решения органов, уполномоченных рассматривать дела об административных проступках, в случаях, если он не участвовал в соответствии с Кодексом об административных проступках и не начал по собственной инициативе производстве, решил обратиться в Конституционный суд.

По мнению обратившегося, в соответствии с законодательством об административных проступках документы по делу об административных проступках (постановления, определения, протоколы, уведомления) официально выдаются судьей или уполномоченным органом (должностным лицом) участникам производства по делам об административных проступках. Именно участники могут обжаловать или опротестовать постановление по делу об административном проступке в течение десяти дней со дня его официального получения.

С учетом вышеизложенного обратившийся считает, что возникла необходимость в толковании статьи 54.3 Кодекса об административных проступках, а также статей 4, 21 и 27 Закона «О Прокуратуре» (в таком аспекте, что предусмотрено ли этими положениями право прокурора на о протесте в суд решений коллегиального или уполномоченного органа (должностного лица) по делу об административном проступке, независимо от его участия в деле об административном проступке).

В связи с обращением Пленум Конституционного суда в первую очередь отмечает, что в Постановлении Пленума от 31 января 2017 года выражено отношение к аналогичному вопросу. Как уже отмечалось, в данном Постановлении Пленум Конституционного суда пришел к такому выводу, что в соответствии со статьей 54.3 Кодекса об административных проступках прокурора при участии в рассмотрении дел об административных проступках может подавать протест на решение или определение, принятое судом по данным делам.

Оценивая влияние правовых позиций, высказанных в данном Постановлении, на поставленный в обращении вопрос следует иметь в виду, что обстоятельства, послужившие причиной обращения, связаны с тем уполномочен ли прокурор опротестовывать определения суда в производстве по делам об административных проступках. В соответствии с этим, основанием для формирования правовой позиции, отраженной в указанном Постановлении, явился принцип независимости судей, закрепленный в статье 127 Конституции Азербайджанской Респуб­лики (далее – Конституция).

С другой стороны, следует отметить, что после принятия Постановления Пленума Конституционного суда от 31 января 2017 года., Законом Азербайджанской Республики «О внесении изменения в Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках» от 1 мая 2020 года статья 54.3 Кодекса об административных проступках после слова «определение» дополнена словами «в течение десяти дней со дня представления его копии в официальном порядке, предусмотренном статьей 57 настоящего Кодекса».

В то же время Законом Азербайджанской Республики о внесении изменений в Закон Азербайджанской Республики «О прокуратуре» от 15 декабря 2017 года статьи 4, 21 и 27 Закона о прокуратуре дополнены в соответствии с требованиями действующего Кодекса об административных проступках полномочиями прокурора относительно подачи протеста по делам об административных проступках.

Учитывая вышеотмеченные, Пленум Конституционного суда считает необходимым для правильного решения поставленного в обращении вопроса, в первую очередь рассмотреть конституционный принцип законности.

Принцип законности, основанный на принципе верховенства права в числе прочих вопросов, предусматривает обязанность государственных органов действовать в соответствии с установленных законом полномочиями и в пределах своих полномочий. В соответствии, любое действие, предпринятое государственным органом власти без законных оснований, дающих полномочие, следует считать нелегитимным.

Это проявление принципа законности напрямую закреплено в части X статьи 71 Конституции. На основании данной формы нормы, государственные органы могут осуществлять деятельность лишь на основании настоящей Конституции в порядке и пределах, установленных законом.

Выполнение этого конституционного требования в свою очередь, обеспечивая предсказуемость действий государственных органов и не позволяя им выдвигать неограниченные суждения служит важной гарантией прав и свобод каждого.

Здесь следует иметь в виду, что содержание полномочий государственных органов должно быть четко и конкретно определено в законе. В этом смысле Пленум Конституционного суда считает особенно важным требование, выраженное во втором предложении статьи 64.4 Конституционного закона Азербайджанской Республики «О нормативных правовых актах». На основании данного положения определение в нормативном правовом акте полномочий государственного органа сверх обобщенной форме не допускается.

Следует также отметить, что для четкого определения содержания и пределов конкретных полномочий государственного органа в некоторых случаях наряду с анализом соответствующей нормы, закрепляющей полномочия, необходимо учитывать и другие положения законодательства, системно связанные с данной нормой. Это, в свою очередь, может позволить соответствующему органу определить свое функциональное назначение в соответствии с волей законодателя.

Исходя из этого, Пленум Конституционного суда считает, что для решения поставленных в обращении вопросов наряду со статьей 54.3 Кодекса об административных проступках и статьями 4, 21 и 27 Закона «О прокуратуре» необходимо рассматривать и другие положения Кодекса об административных проступках, регулирующие правовой статус прокурора.

Системный анализ данных норм позволяет прийти к такому выводу, что прокурор выполняет в основном две функции в производстве по делам об административных проступках.

Во-первых, прокурор фактически выполняет функцию административного преследования. Так, на основании первого предложения статьями 54.2 Кодекса об административных проступках, решение о начале производства по делам об административных проступках, предусмотренных статьями 191.1, 195.1, 197.3, 197.4, 197.5, 205, 253-1.1.1 (в отношении неведения кадастра зеленых насаждений), 253-1.1.2 (в отношении искажения данных кадастра зеленых насаждений), 284.2, 339.2-339.5, 340.2, 341, 376, 399, 410.3, 440-1.1 (в отношении государственных органов (структур) и муниципалитетов), 440-1.2, 440-1.3, 445-1, 516-1.2 (в отношении нарушения требований охраны кладбищ), 516-1.3 (в отношении осуществления захоронений на территориях, где захоронение не допускается), 528-1.3, 531, 538-1.4 – 538-1.6, 540.5, 550.2-550.5, 558.2, 558.3, 559, 563.2, 567, 568, 569, 573, 594-1, 594-2, 595.2, 596, 601, 606.1 и 610-618 настоящего Кодекса, принимается прокурором.

Согласно второму предложению статьи 54.2 Кодекса об административных проступках, на основании статьи 99.3 настоящего Кодекса, прокурор имеет право принимать решение о начале производства и по другим делам об административных проступках.

При выполнении данной функции прокурор уполномочен принимать решение о возбуждении производства по делу об административном проступке, проведении административного расследования и направлять постановление о возбуждении производства по делу об административном проступке, а также протокол, составленный в порядке, предусмотренном статьей 102. Кодекса об административных проступках по окончании административного расследования, судье, уполномоченному коллегиальному органу или должностному лицу для рассмотрения (статьи 102.2 и 103 Кодекса об административных проступках).

В то же время на основании требований статьи 54.6 Кодекса об административных проступках, прокурор в соответствии с правилами статьи 54.2 данного Кодекса вправе участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях и получать для этого предварительную информацию о месте и времени рассмотрения дела.

Наряду с этим, еще одной важной функцией прокурора в производстве по делам об административных проступках является осуществление прокурорского надзора. На основании статьи 54.1 Кодекса об административных проступках, прокурор предпринимает своевременные меры для устранения правонарушения, произошедшего во время производства по делам об административных проступках, и осуществляет прокурорский надзор над применением и исполнением Конституции Азербайджанской Республики и законов в ведении производства по делам об административных проступках.

Конкретные направления осуществления данной функции определены в Кодексе об административных проступках. Так, прокурор уполномочен участвовать в рассмотрении дел об административных проступках в отношении несовершеннолетних.

Прокурор исходя из полномочий, предоставленных ему статьей 54.2 Кодекса об административных правонарушениях может рассмотреть в течение десяти дней со дня получения в официальном порядке жалобу на определение коллегиального, иного уполномоченного органа (должностного лица), предусмотренных статьями 40.0.2 и 40.0.3 Кодекса об административных проступках, об отказе в возбуждении дела об административном проступке отменить данное определение и возбудить дело об административном проступке, (статья 99.7 Кодекса об административных проступках).

Кодекс об административных проступках также наделяет прокурора широкими полномочиями в связи с приостановлением производства по делу об административном проступке. В соответствии с содержанием статей 104.5-104.7 данного Кодекса, прокурор уполномочен получить постановление о приостановлении производства по делу об административном проступке и в течение одного месяца с момента получения проверить правильность данного постановления, истребовать при необходимости у уполномоченного должностного лица материалы производства по делу об административном проступке, при выявлении нарушения статьи 104.1 Кодекса об административных проступках принять постановление об отмене этого постановления и направить его копию уполномоченному должностному лицу, принявшему постановление для возобновления производства по делу об административном проступке.

Для выполнения указанных функций прокурор имеет ряд полномочий в производстве по делам об административных проступках, в том числе полномочие на принесение протеста в соответствии с содержанием статьи 54.3 Кодекса об административных проступках.

Это полномочие предусмотрено также в статьях 4, 21 и 27 Закона «О прокуратуре». Изменения, внесенные в указанные статьи данного Закона, приняты в целях приведения в соответствие с Кодексом об административных проступках.

Следует иметь в виду, что на основании Закона Азербайджанской Республики «Об утверждении Кодекса об административных правонарушениях» от 29 декабря 2015 года, другие законы и нормативные правовые акты, действующие в Азербайджанской Республике, до приведения в соответствии с Кодексом Азербайджанской Республики об административных проступках, применяются в части, не противоречащей данному Кодексу на основании изменений статьи Закона «О прокуратуре» относительно направлений деятельности прокуратуры, видов актов прокурорского реагирования и права прокурора на принесения протеста в соответствии с кодексом об административных проступках.

Это можно установить также из содержания статей 4, 21 и 27 Закона «О прокуратуре». Так, в соответствии с восьмым абзацем части первой статьи 4 данного Закона, прокуратура выносит постановление о возбуждении производства по делу об административном проступке в соответствии с Кодексом об административных проступках. Одним из прокурорских актов, предусмотренных в части первой статьи 21 Закона, является протест на решения суда и постановления или определения уполномоченного органа (должностного лица) по делу об административном проступке. На основании части первой статьи 27 данного Закона прокурор в порядке и случаях, предусмотренных Кодексом об административных проступках, подает протест против решений суда и постановлений или определений уполномоченного органа (должностного лица) по делу об административном проступке.

Поэтому действующая редакция статей 4, 21 и 27 Закона «О прокуратуре» не может рассматриваться как самостоятельное основание, предусматривающее полномочия прокурора на опротестование в любом случае в порядке и в сроки постановления компетентного органа (должностного лица) по делу об административных проступках.

Иными словами, для определения того, на каких условиях прокурор уполномочен опротестовать решения уполномоченного органа (должностного лица) в первую очередь необходимо исходить из содержания статьи 54.3 Кодекса об административных проступках. Из текста данной статьи видно, что полномочия прокурора на подачу протеста обусловлены его участием в рассмотрении дела об административном проступке.

В то же время следует отметить, что полномочия прокурора на подачу протеста не вытекают непосредственно из статьи 54.1 Кодекса об административных проступках. В данной статье как было сказано выше, указана одна из важных функций, выполняемых прокурором в производстве по делам об административных проступках. Что же касается требований конституционного принципа законности, основания и условия подачи прокурором протеста как конкретного вида его полномочий должны быть четко и ясно определены в законе.

Однако при выполнении прокурором надзорных функций подача протеста законом не исключается. Так, с точки зрения требований статьи 54.6 Кодекса об административных проступках прокурор уполномочен подать протест при осуществлении прокурорского надзора по делам об административных проступках в отношении несовершеннолетних.

На основании содержания статьи 54.3 Кодекса об административных проступках прокурор также имеет право подавать протест на решения или определения в течение десяти дней со дня представления его копии в официальном порядке, предусмотренном статьей 57 настоящего Кодекса, принимаемые по делу об административном проступке. А это означает, что право получения прокурором в официальном порядке копии итогового постановления по делу об административном проступке, а также право подачи протеста в порядке предусмотренном статьей 130 данного Кодекса, признается этим Кодексом только в случаях его участия в рассмотрении соответствующего административного дела.

При этом следует иметь в виду, что участие прокурора в рассмотрении дела об административном проступке включает не только его фактическое участие в коллегиальном органе или в рассмотрении (заседании), проводимом иным уполномоченным органом (должностным лицом) в соответствии со статьей 112 Кодекса об административных проступках. Основным критерием здесь в соответствии с положениями Кодекса об административных проступках является наличие у прокурора права на участие в производстве по делу об административном проступке.

В этом контексте статья 54.6 Кодекса об административных проступках, устанавливая право прокурора на получение сообщения о месте и времени рассмотрения дел об административных проступках, одновременно регламентирует, в каких производствах он уполномочен участвовать. Так, на основании данной статьи место и время рассмотрения дел об административных проступках в отношении несовершеннолетних, а также дел об административных проступках, возбужденных по инициативе самого прокурора, сообщается прокурору. Это дело может рассматриваться без участия прокурора только в тех случаях, когда существуют данные о своевременном сообщении ему о месте и сроках рассмотрения дела или если от него не поступало ходатайства по поводу отложения рассмотрения дела.

Таким образом, при ведении производства по делу об административном проступке в отношении несовершеннолетнего, а также возбуждении производства по делу об административном проступке на основании постановления самого прокурора, прокурор в праве участвовать в этом производстве.

Это наделяет прокурора полномочиями получать в официальном порядке копии постановлений по делам об административных проступках и приносить протест в рамках предусмотренных законом сроков независимо непосредственного участия в рассмотрении (заседании) в таких производствах.

Учитывая вышеизложенное, Пленум Конституционного суда приходит к следующему выводу:

- С точки зрения требований части X статьи 71 Конституции, в соответствии с ныне действующей редакцией статей 54.2, 54.3 и 54.6 Кодекса об административных проступках, прокурор вправе опротестовать в суде постановление, принятое по делу об административных проступках, возбужденному по его инициативе, а также в отношении несовершеннолетних независимо от участия в рассмотрении данного дела.

Вместе с тем, Пленум Конституционного Суда подчеркивает, что, учитывая схожесть правил и процедур рассмотрения дел об административных проступках и уголовных дел, а также не определение в Кодексе об административных проступках нормы об обязательном участии уполномоченных органов (должностных лиц), возбудивших производства по делам об административных проступках, в судебном рассмотрении дела об административном проступке, руководствуясь тем принципом, что судьи рассматривают дела беспристрастно, справедливо, соблюдая равноправие сторон, закрепленным статьей 127 Конституции, а также исходя из широких полномочий прокурора относительно возбуждения производства по делам об административных проступках в соответствии со статьей 54.2 Кодекса об административных проступках не следует в будущем исключать обеспечения участия прокурора в судебном процессе по этим делам.

Следует иметь в виду, что в Постановлении Европейского суда по правам человека по делу Карелин против Российской Федерации от 20 сентября 2016 года указано, что неучастие прокурора в судебном процессе, связанном с административными проступками, нарушило принципы справедливого и беспристрастного судебного разбирательства. Так, судья взял на себя функцию обвинения, тем самым было нарушено право лица на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) (§§ 51-85).

В то же время следует отметить, что учитывая определенное сходство между административным правонарушением и уголовным деянием увеличение случаев обращения в органы прокуратуры для восстановления нарушенных прав граждан, в целях обеспечения более эффективной защиты физических и юридических лиц от нарушения их прав и законных интересов, а также опираясь на опыт Европейского суда по правам человека относительно критериев определения уголовного деяния для целей статьи 6 Конвенции (Решение по делу Энгель и другие против Нидерландов от 08 июня 1976 года, §82-83),Пленум Конституционного суда считает, что в дальнейшем в рамках свободы суждений законодателя, в законодательном порядке может быть рассмотрено расширение форм участия прокурора в производстве по делам об административных проступках с соблюдением конституционных норм и принципов, в том числе определение его полномочия на опротестование решений, принятых уполномоченным органом (должностным лицом) независимо от участия в производстве по делам об административных проступках.

Пленум Конституционного суда также отмечает, что в связи с неопределенностью правоприменительной практики по рассматриваемому вопросу, судами были приняты к производству протесты, поданные на основании жалоб граждан на вступившие в законную силу постановления уполномоченных органов об административных проступках, в производстве по которым прокурор не участвовал и производство по которым не возбуждалось по его инициативе. Прекращение в настоящее время производства по таким делам может привести к необоснованному ограничению прав и свобод граждан. Так лица, предполагавшие рассмотрение через прокурора жалобы на постановление по делу об административном проступке, фактически пропустили сроки для подачи жалобы в суд или вышестоящий уполномоченный орган (должностному лицу). В связи с этим Пленум Конституционного суда считает, что находящиеся в настоящее время в производстве судов дела относительно вступивших в законную силу постановлений уполномоченных органов, в которых прокурор не участвовал но принес протест в целях восстановления прав и свобод, соответственно должны рассматриваться по существу.

Руководствуясь частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики, статьями 60, 62, 63, 65–67 и 69 Закона Азербайджанской Республики «О Конституционном суде», Пленум Конституционного суда Азербайджанской Республики

**ПОСТАНОВИЛ:**

1. С точки зрения требований части X статьи 71 Конституции Азербайджанской Республики, в соответствии с ниже действующей редакцией статей 54.2, 54.3 и 54.6 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках прокурор вправе опротестовать в суде постановление, принятое по делу об административных проступках, возбужденного по его инициативе, а также в отношении несовершеннолетних, независимо от участия в рассмотрении данного дела.

2. Принять к сведению правовые вопросы, указанные в описательно-мотивировочной части Постановления.

3. Постановление вступает в силу со дня опубликования.

4. Постановление опубликовать в газетах “Азербайджан”, “Республика”, “Халг газети”, “Бакинский рабочий” и “Вестнике Конституционного суда Азербайджанской Республики”.

5. Постановление является окончательным и не может быть отменено, изменено или официально истолковано ни одним органом или лицом.

**Председатель                                                             Фархад Абдуллаев**