

**Обобщение правоприменительной практики контрольно-надзорной
деятельности Приморского территориального управления Федерального
агентства по рыболовству за II квартал 2018**

СОДЕРЖАНИЕ

Общие положения	3
1. Правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора), обобщение вопросов применения законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля (надзора)	4
1.1. Составление и направление ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей	4
1.2. Использование оснований для проведения внеплановых проверок, согласования проведения внеплановых проверок, согласования проведения проверок с органами прокуратуры в установленных федеральными законами случаях	6
1.3. Разработка и издание распоряжений о проведении проверок, их содержания	7
1.4. Выбор документарной и выездной проверки	7
1.5. Исчисление и соблюдение сроков проведения проверок	8
1.6. Соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при организации и проведении проверок	9
1.7. Оформление результатов проверки и принятия мер по ее результатам	10
1.8. Организация и проведение иных мероприятий по контролю (надзору), в том числе осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями	11
1.9. Привлечение юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за административные правонарушения, выявленные при осуществлении государственного контроля (надзора)	11
1.10. Оценка тяжести нарушений обязательных требований и выбор ответственности, к которой привлекается виновное лицо	12
1.11. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства на основе Обзора правоприменительной практики	13
Анализы по правоприменительной практике	19

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В зону деятельности Управления входят пресноводные и солоноватоводные внутренние водоемы Приморья, а также прилегающая морская прибрежная полоса Приморского края. Площадь края – 165,9 тыс. км², 2,4 % которой, то есть 3981,6 км², занимают внутренние водоёмы.

Протяженность около 6000 рек рыбохозяйственного значения (длиной более 10 км, из них 91 – более 50 км) с притоками (42763 водотока) составляет более 180000 км. Наиболее крупные из них – Уссури, Бикин, Большая Уссурка, Раздольная.

Кроме крупнейшего в юго-восточной Азии оз. Ханка (3000 км² на территории края), в Приморье более 3000 мелких и средних пресноводных и солоноватых озёр и водохранилищ. Площадь подконтрольных рыбоохроне внутренних водоёмов – 320123 га.

Побережье Приморья, омываемое водами Японского моря, географически протянулось с юга на северо-восток на 1822 км, при общей длине самой морской береговой полосы, являющейся водо- и рыбоохранной зоной – 7600 км.

В настоящее время на территории Приморского края зарегистрировано более 700 предприятий, оказывающих влияние на среду обитания водных биологических ресурсов, за которыми необходимо осуществлять контроль и надзор.

Функции федерального государственного контроля, надзора за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и охраны водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах осуществляют 5 межрайонных отделов, оперативный отдел и отдел организации государственного контроля, надзора, охраны водных биоресурсов и среды их обитания.

Целями обзора являются:

обеспечение единства практики применения органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля, его подразделениями и территориальными органами федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, иных нормативных документов, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации (далее - обязательные требования);

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

снижение количества нарушений обязательных требований и повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований;

повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций.

Задачами обзора являются:

выявление проблемных вопросов применения органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля, его подразделениями и территориальными органами обязательных требований;

выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики и их реализация;

выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;

выявление избыточных контрольно-надзорных функций, подготовка и внесение предложений по их устранению;

подготовка предложений по совершенствованию законодательства; выявление типичных нарушений обязательных требований и подготовка предложений по реализации профилактических мероприятий для их предупреждения.

1. Правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора), обобщение вопросов применения законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля (надзора)

1.1. Составление и направление ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294) плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых ежегодных планов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее - Правила подготовки планов).

Указанными выше нормативными документами установлено, что органы государственного контроля (надзора) разрабатывают проекты планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют для рассмотрения в орган прокуратуры.

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора) и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора) об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора) рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора) ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет» в срок до 31 декабря текущего календарного года.

Руководителем Управления 30.10.2017 утвержден план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

включающий 28 проверок хозяйствующих субъектов осуществляющих деятельность в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, также деятельности органов местного самоуправления, также план проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления своей деятельности требований, установленных международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области безопасности торгового мореплавания в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства, включающий 4 проверки.

При подготовке планов Управление руководствовалось требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294), Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Постановления Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Проекты планов прошли процедуру согласования с Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой, Дальневосточной транспортной прокуратурой на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора).

Утвержденные приказами Управления планы размещены на официальном сайте Управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://prim-fishcom.ru>.

В течение II квартала 2018 года из плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проверки не исключались.

1.2. Использование оснований для проведения внеплановых проверок, согласования проведения внеплановых проверок, согласования проведения проверок с органами прокуратуры в установленных федеральными законами случаях

В соответствии с пунктом 2 статьи 10 ФЗ № 294 основанием для проведения внеплановых проверок являются:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды;

2) поступление в Управление обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- а) возникновение угрозы причинения вреда окружающей среде;
- б) причинение вреда окружающей среде.

Внеплановые проверки, назначаемые на основании информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда или непосредственно причинения вреда окружающей среде, подлежат согласованию с органами прокуратуры.

Во II квартале 2018 года Управлением проведены 3 внеплановые проверки на предмет исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

1.3 Разработка и издание распоряжений о проведении проверок, их содержания

В целях реализации Федерального закона Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» утверждена типовая форма распоряжения или приказа органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Плановые и внеплановые проверки во II квартале 2018 года проведены исключительно на основании приказа руководителя Управления. Проведение проверки без приказа является грубым нарушением и влечет признание незаконным результатов проверки.

1.4. Выбор документарной и выездной проверки

ФЗ № 294 установлены следующие формы проведения проверок: документарная, выездная, документарная и выездная.

О проведении проверки издается распоряжение (приказ) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о

проведении проверки. Форма проведения проверки определяется на стадии издания распоряжения.

Вместе с тем пунктом 3 статьи 12 ФЗ № 294 установлено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае, если при документарной проверке невозможно оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

1.5. Исчисление и соблюдение сроков проведения проверок

В соответствии с ФЗ № 294 срок проведения каждой из проверок не может превышать двадцать рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

В случае необходимости при проведении проверки, указанной в ч. 2 ст. 13 ФЗ № 294, получение документов и (или) информации в рамках межведомственного информационного взаимодействия проведение проверки может быть приостановлено руководителем (заместителем руководителя) органа государственного контроля (надзора) на срок, необходимый для осуществления межведомственного информационного взаимодействия, но не более чем на десять рабочих дней. Повторное приостановление проведения проверки не допускается.

На период действия срока приостановления проведения проверки приостанавливаются связанные с указанной проверкой действия органа государственного контроля (надзора) на территории, в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, на иных объектах субъекта малого предпринимательства.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), проводящих выездную

плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней, в отношении малых предприятий не более чем на пятьдесят часов, микропредприятий не более чем на пятнадцать часов.

Управлением во II квартале 2018 года не допущено нарушения сроков проведения проверок.

1.6. Соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при организации и проведении проверок

Руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель при проведении проверки имеют право:

1) непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

2) получать от органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено ФЗ № 294;

3) знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора) в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация;

4) представлять документы и (или) информацию, запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в орган государственного контроля (надзора) по собственной инициативе;

5) знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора);

6) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

Также, положениями ФЗ № 294 предусмотрено уведомление юридического лица и индивидуального предпринимателя о проведении проверки.

Частью 12 статьи 9 ФЗ № 294 установлено, что о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора) не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения. Часть 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ также содержит норму, предусматривающую уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя органом государственного контроля (надзора) о проведении внеплановой проверки не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения.

Частью 4 статьи 12 ФЗ № 294 установлено требование обязательного ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом органа государственного контроля (надзора) о назначении выездной проверки. Факт ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом о проведении проверки фиксируется в акте проверки путем указания времени, даты, фамилии и инициалов руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя и его подписи.

Права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий должностными лицами соблюдены. Обращений по фактам нарушения в ходе проведения проверок антикоррупционного законодательства должностными лицами не поступало.

1.7. Оформление результатов проверки и принятия мер по ее результатам

По результатам проверки должностными лицами Управления, проводящими проверку, составляется акт проверки. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

При проведении документарных проверок один экземпляр акта направлялся заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении,

которое приобщалось к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле Управления.

В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица Управления, проводившие проверку, выдавали юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предписание об устранении выявленных нарушений с указанием срока его исполнения.

По итогам проверок во II квартале 2018 года выдано 4 предписания об устранении выявленных нарушений.

1.8. Организация и проведение иных мероприятий по контролю (надзору), в том числе осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 8.3. ФЗ № 294 к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями относятся: плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств в соответствии со статьей 13.2 ФЗ № 294.

Мероприятия по контролю проводятся в соответствии с требованиями, предусмотренными постановлением Правительства РФ от 25.12.2012 № 1394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов», приказа Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации» (далее - Приказ Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58) на основании плановых (рейдовых) заданий.

Порядок выдачи плановых (рейдовых) заданий определен Приказом Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58, приказом Управления от 24.07.2015 № 195-П «О рейдовом задании».

Во II квартале 2018 года должностными лицами Управления проведено 1238 контрольно-надзорных мероприятий.

1.9. Привлечение юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за административные правонарушения, выявленные при осуществлении государственного контроля (надзора)

Перечень правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, по которым должностные лица Управления уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях закреплен в ч. 1 ст. 23.27 КоАП РФ, а также приказом Росрыболовства от 12.04.2010 № 326 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов», приказом Минсельхоза России от 18.02.2015 № 58 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации».

В Приморском территориальном управлении Федерального агентства по рыболовству во II квартале в 2018 г. в отношении юридических и должностных лиц зарегистрировано 49 правонарушений.

За II квартал 2018 года привлечено к административной ответственности 51 лица из них: должностных лиц – 11; - юридических лиц 40. В основном юридические и должностные лица привлекаются к административной ответственности за нарушения в области сохранения водных биоресурсов и среды их обитания – статья 8.33 и ч. 1 статьи 8.42 КоАП РФ (около 35,3% от выявленных правонарушений), на втором месте нарушения в области рыболовства – ч. 2 статьи 8.37 КоАП РФ (около 64,7% от выявленных правонарушений).

1.10. Оценка тяжести нарушений обязательных требований и выбор ответственности, к которой привлекается виновное лицо

Статьей 4.1.1 КоАП РФ предусмотрено, что являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное

административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 4.1.1 КоАП РФ.

В КоАП РФ отсутствует понятие впервые совершенного административного правонарушения.

Вместе с тем пунктом 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ, статьей 4.6 КоАП РФ установлены обстоятельства (критерии), наличие которых свидетельствует о повторности административного правонарушения, а именно: совершение со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня исполнения данного правонарушения однородного административного правонарушения. В связи с этим возникает вопрос о том, будет ли являться отсутствие данных обстоятельств основанием для замены административного штрафа на предупреждение.

В ходе производства по делам об административных правонарушениях, возбужденных в отношении лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства (их работников), необходимо учитывать положения пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ, статьи 4.6 КоАП РФ при назначении вида административного наказания, в части замены административного штрафа на предупреждение.

1.11. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства на основе Обзора правоприменительной практики

Должностные лица Управления столкнулись с проблемой незаконности возврата судами материалов дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в территориальные отделы государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания (далее – Отделы) по причине необеспечения сотрудниками Отдела явки в суд лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В качестве оснований для возвращения протокола по делу об административном правонарушении в орган, составивший протокол, суд ссылается на следующее.

Согласно пунктов 3, 5 ст. 29.1 КоАП РФ, при подготовке к рассмотрению дела об административных правонарушениях, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья должен выяснить правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, правильно ли оформлены иные материалы дела, достаточно ли их для его рассмотрения по существу, а также отсутствуют ли иные обстоятельства, препятствующие рассмотрению дела об административном правонарушении.

Из содержания ст. 29.4 КоАП РФ следует, что протокол об административном правонарушении и другие материалы дела могут быть возвращены в орган (должностному лицу) который составил протокол, только на стадии подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению. После начала рассмотрения дела об административном правонарушении по существу судья не вправе вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

В силу ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.25 КоАП РФ, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным, поскольку за это правонарушение может быть назначено административное наказание в виде ареста.

Аналогичная правовая позиция изложена в п. 23.4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (в ред. от 19.12.2013 № 40) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Пленум ВС от 24.03.2005 № 5), согласно которому дела об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного ареста, согласно ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, должны рассматриваться в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по делу

В оспариваемых определениях судов указано, что системный анализ указанных выше норм позволяет прийти к выводу, что судья в день получения протокола и других материалов дела об административном правонарушении,

влекущем наказание в виде ареста, в случае неявки лица, привлекаемого к административной ответственности, на стадии подготовки к рассмотрению дела, вправе вернуть протокол об административном правонарушении и другие материалы дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, поскольку иное повлечет за собой невозможность рассмотрения дела об административном правонарушении, а также нарушение сроков рассмотрения данной категории дел, установленных КоАП РФ.

Суд, мотивируя свои решения, также делает ссылку на Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 16.04.2014 № 7 – АД 13 – 8, вынесенного по результатам рассмотрения протеста заместителя Генерального прокурора РФ С.Г. Кехлерова на определение мирового судьи судебного участка № 4 Комсомольского района Ивановской области от 14.06.2013, решение судьи Комсомольского районного суда Ивановского областного суда от 24.09.2013, вынесенные по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (далее – Постановление № 7 – АД 13 – 8).

Суд полагает, что направление протокола по делу об административном правонарушении без доставления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, лишает суд возможности рассмотреть дело в установленный законом срок.

Поскольку в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ в случае неправильного составления протокола и оформления других материалов либо неполноты представленных материалов, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела, судья выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, суд приходит к выводу о необходимости возврата указанных протоколов в территориальные отделы Управления.

Управление с данной позицией не согласно по следующим основаниям.

Для исполнения вышеуказанных условий, должностным лицам Управления потребуется применение таких мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как доставление, административное задержание, привод.

Согласно ч. 1 ст. 27 КоАП РФ в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления

уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в том числе доставление, административное задержание, привод.

Однако, согласно п. б ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ доставление, то есть принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным, осуществляется должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, при выявлении административных правонарушений в соответствующей сфере – в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), помещение органа местного самоуправления сельского поселения или в иное служебное помещение.

Из содержания ст. 27.3 КоАП РФ следует, что такая мера пресечения, как административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применена в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. При этом перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, определен в ч. 1 ст. 27.3.

Согласно ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 29.4, п. 8 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ, применяется привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

В соответствии с ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ статьи привод осуществляется:

- 1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Как следует из указанных норм административного права, должностные лица органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, не обладают полномочиями по осуществлению административного задержания и привода.

Таким образом, должностные лица Управления не вправе в пределах своих полномочий осуществлять доставку либо привод правонарушителя в суд для рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Также считаем, что в данном случае не может быть применена ссылка суда на Постановление № 7 – АД 13 – 8, поскольку в нем идет речь о протоколе об административном правонарушении, который был составлен должностными лицами УМВД России по Ивановской области, которые, в соответствии с положениями ст. 27.2, ст. 27.3, ст. 27.15 КоАП РФ, обладают полномочиями по осуществлению доставления, административного задержания, привода.

Кроме того, ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ не предусматривает такого основания возвращения протокола об административном правонарушении в орган, должностному лицу, как неявка в судебное заседание лица, привлекаемого к административной ответственности, либо необеспечение его явки в суд должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

Системный анализ указанных норм позволяет прийти к выводу, что судья в день получения протокола и других материалов дела об административном правонарушении, влекущем наказание в виде ареста, в случае неявки лица, привлекаемого к административной ответственности, должен провести подготовку дела к судебному разбирательству и при отсутствии оснований для возвращения протокола, указанных в ч. 4 ст. 29.4 КоАП РФ, вынести определение об отложении рассмотрения дела (ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ), а также определение о приводе этого лица, который на основании ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ осуществляется органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, либо органом внутренних дел (полицией) на основании определения судьи.

В случае, если на стадии рассмотрения дела выяснится, что определение суда о приводе не исполнено, судья должен выяснить причину неисполнения определения суда о приводе лица.

Следует также учитывать, что судья не может обязать должностных лиц территориальных и структурных отделов Управления осуществить доставку или привод лица, привлекаемого к административной ответственности, на рассмотрение дела, поскольку указанным лицам КоАП РФ таких полномочий не предоставляет.

Таким образом, полагаем, что неявка лица, совершившего правонарушение, наказание за которое может быть назначено в виде ареста, либо не доставление органом (должностным лицом) такого лица в суд не может являться основанием для возвращения в территориальные отделы Управления протокола об административном правонарушении.

Согласно п. 4 Пленума ВС от 24.03.2005 № 5, в связи с тем, что определение о возвращении протокола об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего движения дела, оно может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, поскольку затрагивает право указанных лиц на судебную защиту, а также опротестовано прокурором. Вместе с тем КоАП РФ не предусматривает возможность обжалования такого определения должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

В связи с этим территориальные отделы Управления, получив из суда определения о возврате протокола по делу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ по основаниям неявки либо необеспечения явки правонарушителя в суд, выходили с ходатайством на имя районных либо городских прокуроров о внесении протестов по указанным фактам. Однако, к сожалению, имеют место случаи отказов прокуроров в вынесении протестов, мотивированные тем, что их позиция в данном вопросе аналогична судебной.

Кроме того, следует учитывать, что своевременное привлечение лица, совершившего правонарушение, предусмотренное ст. 20.25 КоАП РФ, к административной ответственности, позволяет увеличить взыскание штрафов и может являться действенной профилактической мерой по недопущению совершения правонарушений.

1. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по проверкам и иным мероприятиям по контролю, в том числе осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

Во втором квартале 2018 года Приморским территориальным управлением Росрыболовства проведены 3 плановых выездных проверки и 3 внеплановые выездные проверки юридических лиц с целью контроля выполнения предписаний органов государственного контроля (надзора). По результатам проверок к административной ответственности привлечено 4 юридических лица и 3 должностных лица.

В ходе проведения оперативных рейдов за нарушения законодательства:

- в области сохранения среды обитания водных биоресурсов к административной ответственности привлечены 18 юридических лица, 21 должностное лицо и 338 физических лиц;

- в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов к административной ответственности привлечены 3 юридических лица, 2 должностных лица, 5 индивидуальных предпринимателя и 620 физических лиц.

Также во втором квартале 2018 года Приморским территориальным управлением Росрыболовства проведена 1 плановая выездная проверка юридического лица с целью проверки соблюдения законодательства в сфере торгового мореплавания в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства. По результатам проверки нарушений законодательства в сфере торгового мореплавания в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства не выявлено.

2. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по обжалованию действий и решений должностных лиц в административном порядке

Во втором квартале 2018 года в Приморское территориальное управление Росрыболовства поступило 6 обжалований действий и решений должностных лиц в административном порядке, из них 2 – удовлетворены в полном объеме.

3. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по обжалованию действий и решений должностных лиц в судебном порядке

Во втором квартале 2018 года в Приморское территориальное управление Росрыболовства обжалования действий и решений должностных лиц в судебном порядке не поступали.

4. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по применению мер прокурорского реагирования по вопросам деятельности

Во втором квартале 2018 года в Приморское территориальное управление Росрыболовства поступило 14 мер прокурорского реагирования по вопросам деятельности, из них 3 – представления об устранении нарушений законодательства.

5. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по рассмотрению заявлений и обращений граждан, в том числе содержащих сведения о нарушении требований причинении вреда или угрозе причинения вреда охраняемых законом ценностям

Во втором квартале 2018 года в Приморское территориальное управление Росрыболовства поступили 60 письменных и электронных обращений граждан и организаций, из них направленные заявителями в прокуратуру Приморского края - 12, в Владивостокскую межрайонную природоохранную прокуратуру - 7, в Управление Росприроднадзора по Приморскому краю - 21, непосредственно в Управление - 9, в прокуратуру муниципального района – 1, в Тихоокеанское морское управление Росприроднадзора – 4, в департаменты администрации Приморского края – 2, в Федеральное агентство по рыболовству – 4. Переданные вышестоящими, правоохранительными и иными контрольно-надзорными органами в силу подведомственных полномочий в территориальное управление обращения и запросы отработаны. Всем заявителям направлены исчерпывающие ответы.

6. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по результатам составления и

**рассмотрения протоколов об административных правонарушениях,
административных расследований, постановлений о назначении
административного наказания или о прекращении производства по делу
об административном правонарушении**

Во втором квартале 2018 года Приморским территориальным управлением Росрыболовства составлено 1102 протокола об административных правонарушениях, вынесено 645 постановлений о назначении административного наказания, вынесено 80 постановлений об возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в отношении неустановленного лица, в подразделения службы судебных приставов для принудительного взыскания штрафов передано 82 постановления о назначении административного наказания, поступило 12 постановлений об окончании исполнительного производства службой судебных приставов, возбуждено 60 административных производств по ст. 20.25 КоАП РФ, в суды направлено 489 протоколов об административных правонарушениях для принятия решения о конфискации орудий лова.

7. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по разъяснениям, даваемым органом государственного контроля, его подразделениями и территориальными органами по вопросам применения законодательства Российской Федерации

В ходе мероприятий по контролю за соблюдением обязательных требований на водных объектах рыбохозяйственного значения, а также при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов:

- проводится массово-разъяснительная работа с подконтрольными субъектами в виде диалога, в целях разъяснения им требований действующего законодательства, а также получения от них замечаний и предложений, а также оценки контрольно-надзорной и рыбоохранной деятельности Управления;

- проводится разъяснительная работа в ходе проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с целью предупреждения возможных нарушений ими природоохранного законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания;

- проводится разъяснительная работа при осуществлении контроля за соблюдением пользователями водных биологических ресурсов условий договора пользования рыбопромысловыми участками;

- проводится разъяснительная работа при выдаче пользователям разрешительных документов о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование для осуществления рыболовства, в том числе по соблюдению предписанных условий добычи (вылова) водных биологических ресурсов;

- проводится разъяснительная работа по вопросам выдачи, приостановлению действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов;

- проводится разъяснительная работа по вопросам утверждения и заполнения сертификата на улов водных биологических ресурсов в отношении водных биоресурсов и (или) рыбной и иной продукции из них, направляемой на экспорт в государства – члены Европейского союза;

- проводится разъяснительная работа по вопросам подготовки и принятию решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование.

8. Анализ по правоприменительной практике в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов по разъяснениям полученным органом государственного контроля, его подразделениями и территориальными органами от органов прокуратуры, иных органов по вопросам, связанным с осуществлением контрольно-надзорной деятельности

Во втором квартале 2018 года в Приморское территориальное управление Росрыболовства разъяснения от органов прокуратуры, иных органов по вопросам, связанным с осуществлением контрольно-надзорной деятельности не поступали.

9. Заключительные положения