

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

канд. юрид. наук И.В. КОЗЕЛЕЦКИЙ
(Академия МВД Республики Беларусь, Минск)

Представлены основные гарантии реализации прав участников административно-деликтного процесса. Права участников рассмотрены в соответствии с корреспондирующими обязанностями органов, осуществляющих административную юрисдикцию.

В Республике Беларусь 17 декабря 2002 года принят Палатой представителей и 2 апреля 2003 года одобрен Советом Республики новый Кодекс об административной ответственности (КоАП) Республики Беларусь, который пока еще не вступил в действие. Принятие такого важного нормативного документа будет способствовать дальнейшему развитию основных институтов административного процесса.

Статья 21 Конституции Республики Беларусь гарантирует права и свободы гражданам, а их обеспечение является высшей целью государства. Это положение относится и к лицам, участвующим в административно-деликтном процессе, в первую очередь к лицам, права и свободы которых нарушены, а также к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Гарантированность прав и свобод потерпевшего, правонарушителя находит свое воплощение в комплексе обязанностей тех или иных государственных органов по обеспечению их прав и свобод.

Можно выделить следующие разновидности гарантий прав в зависимости от государственного органа, их обеспечивающего:

- гарантии со стороны должностных лиц (органов) исполнительной власти, ведущих производство по делу о правонарушении;
- прокурорский надзор;
- судебные гарантии.

В ходе производства по делу данные лица сталкиваются чаще всего с должностным лицом (органом) исполнительной власти. Именно по этой причине практически каждое их право гарантируется соответствующей обязанностью, возложенной на должностное лицо (орган).

Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, занимает центральное место в производстве, поскольку само производство направлено на всестороннее, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, а также на выяснение вопроса о виновности данного лица в совершении административного правонарушения. Такое лицо обычно занимает позицию активной защиты и использует предоставленные ему законом процессуальные права, чтобы отстоять свою позицию в деле об административном правонарушении.

В статье 247 КоАП Республики Беларусь закреплено, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью адвоката, а также осуществлять иные процессуальные права, предусмотренные законодательством.

Право ознакомления с материалами дела, составленными без непосредственного участия указанного лица (результаты экспертиз, медицинских освидетельствований и т.п.), по всей видимости, также подразумевает возможность данного участника производства знать, в совершении какого административного правонарушения он обвиняется. В связи с этим целесообразно дополнить статью 247 КоАП отдельным положением, где было бы прямо указано на то, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знать, в совершении какого административного правонарушения оно обвиняется. Несомненно, это было бы дополнительной гарантией прав и законных интересов данного участника производства по делу об административном правонарушении.

Раскрывая содержание права на ознакомление со всеми материалами дела об административном правонарушении, необходимо отметить, что оно является одним из важных прав лица, привлекаемого к административной ответственности – это право обеспечивает возможность своевременно и тщательно

подготовиться к защите. Ознакомление с материалами дела должно обеспечиваться субъектом правоприменения до того, как они будут направлены для рассмотрения. Следует также сказать, что привлекаемое к административной ответственности лицо вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении как самостоятельно, так и с участием защитника. Однако практика органов внутренних дел показывает, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, правом ознакомления со всеми материалами дела пользуется крайне редко [4, с. 21 – 24].

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право давать устные и письменные объяснения (по существу и не по существу обвинения), которые могут содержать ссылки на фактические обстоятельства дела. Давая такие объяснения, лицо имеет личную заинтересованность в исходе дела. В связи с этим на содержание объяснений влияют следующие цели: опровержение обвинения, стремление избежать административного наказания или добиться смягчения административной ответственности. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в большинстве случаев выступают доказательствами по делу.

Следует сказать, что никто не может принудить данного участника производства давать объяснения, поскольку это его право, а не обязанность. Тем не менее, с одной стороны, право давать объяснения – важная процессуальная гарантия, позволяющая обеспечить полное, объективное и всестороннее выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом; с другой стороны, доводы, содержащиеся в объяснениях, служат источником информации для субъекта, рассматривающего и разрешающего дело об административном правонарушении по существу, и тем самым могут влиять на оценку противоправного деяния.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, также имеет право представлять доказательства, и это право должно быть ему обеспечено. Данное лицо действует в своих интересах, и его участие в доказывании выражается в представлении доказательств и заявлении ходатайств. Необходимо отметить, что признание лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, своей вины не служит основанием для прекращения получения информации, необходимой для разрешения дела. Кроме того, данный факт не освобождает орган (должностное лицо), рассматривающий дело, от обязанности тщательно исследовать все обстоятельства; в противном случае произойдет отступление от задач производства, закрепленных в статье 225 КоАП Республики Беларусь. Бремя доказывания, элементами которого являются собирание, исследование и оценка доказательств, возлагается на лицо, осуществляющее рассмотрение и разрешение дела об административном правонарушении.

Элементом совокупности прав лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, выступает его возможность заявлять ходатайства. Ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Но, как показывает практика, с подачей ходатайств могут возникать различные сложности. В зависимости от ситуации ходатайство может:

- не требовать дополнительных проверочных действий и материалов и рассматриваться непосредственно в процессе слушания дела;
- требовать дополнительных проверочных действий (или материалов), для проведения которых правоприменителю необходимо время, на которое и переносится рассмотрение дела;
- требовать дополнительных проверочных действий (или материалов), для проведения которых необходимо вернуть материалы по делу на дополнительную проверку с отложением срока рассмотрения дела на неопределенный срок.

На наш взгляд, подача ходатайств участниками производства по делам об административных правонарушениях, в том числе лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должна быть аргументирована. Целью осуществления данного права лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является пресечение нарушений законности на различных стадиях производства.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право воспользоваться юридической помощью адвоката. В специальной литературе долгое время велись бурные дискуссии, с какого момента в производстве по делам об административных правонарушениях адвокат вправе оказывать помощь лицу, привлекаемому к административной ответственности. К сожалению, данный момент в действующем КоАП Республики Беларусь не отражен. По нашему мнению, адвокат допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении, а в случае задержания физического лица – с момента задержания.

Одним из основополагающих прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Это право закреплено в статье 266 КоАП Республики Беларусь. Процедура самого обжалования закреплена в статьях 267 и 268 Кодекса. Обжалование имеет большое практическое значение для защиты прав и законных интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, поскольку позволяет устранить допущенные нарушения законности, обеспечить применение справедливых мер воздействия к лицам, совершившим административные правонарушения.

По нашему мнению, институт обжалования и пересмотра постановлений, вынесенных по делам об административных правонарушениях, можно усовершенствовать, закрепив право лица, подающего жалобу, подавать ее в любой орган, в том числе и в суд, независимо от иерархичности органов, обладающих правом рассмотрения жалоб. Поскольку рассмотрение жалоб включает не только законность и обоснованность вынесенного решения, но и проверку дела по существу, в полном объеме, с учетом дополнительно представленных доказательств, то здесь необходимо ввести элементы апелляционного производства. Это создаст возможность устранения нарушений закона, которые довольно часто допускаются при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Для усиления гарантий законности по делам об административных правонарушениях представляется необходимым предусмотреть в установленных случаях возможность пересмотра постановлений, вступивших в законную силу (например, по вновь открывшимся обстоятельствам).

В Кодексе об административной ответственности Республики Беларусь затрагивается ряд конституционных прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. К таковым, в частности, относятся: право на защиту чести и достоинства; право личной неприкосновенности и неприкосновенности частной жизни; право на личную и семейную тайну; право на неприкосновенность жилища; право на свободу совести. Таким образом, субъекту, рассматривающему и разрешающему дело об административном правонарушении по существу, необходимо учитывать эти права и не допускать их нарушения.

Также следует сказать, что на лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, возлагаются процессуальные обязанности. Их неисполнение может повлечь применение процессуальных мер обеспечения, например привод в случае неявки на рассмотрение дела.

В целях гарантирования прав и свобод лица, привлекаемого к административной ответственности, также необходимо четко регламентировать применение мер обеспечения. В их число, помимо задержания, личного досмотра, досмотра вещей, транспортных средств и изъятия вещей и документов, следует включить доставление физического лица к месту составления протокола о правонарушении с указанием конкретного времени доставления.

Участником производства по делам об административных правонарушениях является потерпевший. Им признается лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановления по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП Республики Беларусь.

Особенность потерпевшего как участника производства по делу об административном правонарушении состоит в том, что он является единственным участником производства, для которого законодательство не предусматривает дееспособность. Потерпевшим может быть лицо и с ограниченной дееспособностью, и полностью недееспособное. Как самостоятельный участник производства, потерпевший вправе действовать на всех его стадиях, за исключением исполнения постановления о наложении административного наказания.

Согласно статье 248 КоАП Республики Беларусь потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля. Он имеет право на возмещение имущественного ущерба и морального вреда.

Механизм государственной защиты нарушенного субъективного права потерпевшего от правонарушения начинает действовать в момент поступления к должностному лицу (органу) информации в виде заявления потерпевшего о правонарушении либо при непосредственном обнаружении правонарушения самим должностным лицом (органом).

Рассмотрим обязанности, возникающие у должностного лица (органа) по отношению к потерпевшему. Одна из них – предоставить потерпевшему по его просьбе копию протокола о правонарушении. В момент возбуждения дела, по нашему мнению, возникает также обязанность должностного лица (органа) разъяснить потерпевшему все его права. Именно по этой причине, полагаем, целесообразно делать в протоколе об административном правонарушении соответствующую отметку.

Праву потерпевшего на заявление ходатайств соответствует обязанность должностного лица (органа) принять к рассмотрению эти ходатайства. Эта обязанность существует на всех стадиях производства. Разновидностью ее можно считать предложенную в юридической литературе обязанность должностного лица (органа) оказывать помощь потерпевшим в собирании доказательств.

Перед рассмотрением дела должностное лицо (орган) обязано известить потерпевшего о времени и месте рассмотрения дела. Такое извещение должно быть четко изложенным и заблаговременным. Желательно, чтобы оно было зафиксировано документально.

Так как потерпевший имеет право знакомиться со всеми материалами дела на всех стадиях производства, то должностное лицо (орган) должно предоставить потерпевшему материалы по первому его требованию. Целям административного законодательства соответствовало бы закрепление этой обязанности в нормативном акте (законе).

Исходя из смысла статьи 254 КоАП, на должностное лицо (орган) возлагается обязанность возместить издержки, понесенные потерпевшим в связи с явкой к должностному лицу (в орган).

Важнейшей гарантией прав потерпевшего является обязанность должностного лица (органа) принять законное и обоснованное решение по делу, установив при рассмотрении дела и принятии решения по нему все обстоятельства, указанные в КоАП Республики Беларусь. В теории обстоятельства, подлежащие выяснению при рассмотрении дела об административном правонарушении, получили собирательное определение предмета доказывания. Так как в предмет доказывания включено установление имущественного ущерба, то можно считать, что определение размера материального вреда, причиненного потерпевшему, является одной из главных гарантий восстановления его прав [1, с. 52]. При этом должностное лицо (орган) обязано разъяснить потерпевшему его право на возмещение материального вреда в порядке гражданского судопроизводства. Заслуживает внимания предложение о том, что в ведение судей следует передать дела об административных правонарушениях, которые совершаются с причинением имущественного ущерба.

Вместе с тем заметим, что в предмет доказывания по административному делу следует включить установление не только материального, но и физического, и морального вреда, а также факт нарушения законных прав потерпевшего. Такое предложение усилит гарантии прав потерпевшего на возмещение вреда. Появление новой обязанности у должностного лица (органа) вполне оправдано целью всемерной защиты прав потерпевшего [2, с. 17 – 21].

Праву потерпевшего на обжалование действий должностных лиц (органов) соответствует обязанность таких лиц (органов) рассмотреть жалобу и принять по ней решение. Речь, разумеется, идет не об обязанности удовлетворить жалобу.

В соответствии со статьей 273 при рассмотрении жалобы потерпевшего вышестоящим должностным органом (лицом) на последнего возлагается обязанность вручить потерпевшему копию решения по жалобе. Это обеспечит право потерпевшего на дальнейшее обжалование действий должностных лиц (органов) в суд. Кроме того, сам факт выдачи копии решения по жалобе (как, впрочем, и копий протокола о правонарушении, и постановления по делу) направлен на предупреждение возможных злоупотреблений со стороны должностного лица (органа).

Расширенный комплекс обязанностей должностного лица (органа) по обеспечению прав потерпевшего опровергает предложенную в литературе презумпцию доверия государства к должностным лицам и органам, рассматривающим административное дело.

Теперь рассмотрим гарантии прав потерпевших и лиц, привлекаемых к административной ответственности, обеспечиваемые прокуратурой. Одной из функций прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод человека органами исполнительной власти, органами контроля и их должностными лицами. В силу этого положения и предписаний КоАП Республики Беларусь на прокуратуру как орган надзора за соблюдением законности возлагается практически весь круг обязанностей по гарантированию прав данных лиц, возложенных на органы управления и их должностных лиц. В то же время у прокурора имеется ряд специальных обязанностей по охране прав потерпевшего.

Право потерпевшего, лица, привлекаемого к административной ответственности, на получение квалифицированной юридической помощи включает в себя возможность обращения за защитой своих прав к прокурору. Соответственно на органы прокуратуры возлагается обязанность рассмотрения заявлений и жалоб о нарушении прав этих лиц и принятия по ним решения. Из этого следует, что при наличии повода и основания к возбуждению дела об административном правонарушении прокурор обязан в пределах своей компетенции возбудить дело об административном правонарушении или принести протест.

При вынесении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении прокурор должен разъяснить потерпевшему все его права, о чем, по нашему мнению, необходимо делать соответствующую отметку в постановлении о возбуждении дела (так как в данном случае протокол о правонарушении не составляется).

Действующее административное законодательство предусматривает, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе участвовать в рассмотрении дела. Следовательно, закон не устанавливает обязательного участия прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении, а лишь наделяет его правомочием на такое участие и предоставляет ему возможность самому решать, участвовать в рассмотрении дела или нет. Поэтому в вопросе об участии прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении следует учитывать ходатайства потерпевшего. Если тот изъявит желание рассматривать дело с участием прокурора, то должностное лицо (орган), ведущее производство, обязано направить ходатайство прокурору. В этом случае прокурор не вправе отказаться от участия в деле.

Прокурор, выступающий в деле об административном правонарушении, является не просто «заступником» потерпевшего, а представителем государства, призванного охранять права любого лица, в том числе лица, привлекаемого к административной ответственности. Именно с этих позиций прокурор должен быть гарантом права на квалифицированную юридическую помощь.

Наконец, основным источником получения сведений о нарушении прав потерпевшего, лица, привлекаемого к административной ответственности, является жалоба самих лиц по поводу ущемления их прав при принятии должностным лицом (органом) решения по делу об административном правонарушении. В этом случае прокурор, имея законное основание на вмешательство в защиту прав этих лиц, должен истребовать дело об административном правонарушении, проверить его с учетом доводов заявителя и в случае нарушения законных прав принять меры прокурорского реагирования по их устранению, восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного ущерба и наказанию виновных должностных лиц. Эта обязанность реализуется в протесте прокурора, приносимом на постановление по делу об административном правонарушении. В этом случае в производстве по делу появляется факультативная стадия опротестования постановления по делу.

Результаты надзорной деятельности прокуратуры показывают, что к типичным нарушениям в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях относятся следующие:

- рассмотрение протоколов об административных правонарушениях, которые оформлены с нарушением установленных процессуальных правил;
 - рассмотрение дел неправомочными органами (должностными лицами);
 - нарушение процессуальных прав участников производства по делам об административных правонарушениях;
 - неполное исследование обстоятельств совершения административного правонарушения и др.
- [3, с. 51 – 52].

Из этого можно сделать вывод, что роль прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях достаточно важна, поскольку его участие является важной гарантией соблюдения процессуальных прав иных участников данного административного производства. А с дальнейшим усложнением общественных отношений, регламентируемых нормами административного права, его роль в производстве будет еще больше возрастать.

Таким образом, специальные гарантии прокурора по обеспечению прав как потерпевшего, так и лица, привлекаемого к административной ответственности, также представляют собой ряд обязанностей (в первую очередь обязанности рассмотрения ходатайств и жалоб, а также опротестования незаконных решений органов исполнительной власти и их должностных лиц).

Особое значение имеют судебные гарантии прав потерпевших, лиц, привлекаемых к административной ответственности, проистекающие из конституционного права лица на судебную защиту своих прав и свобод.

В случае рассмотрения дела об административном правонарушении непосредственно в судебной инстанции, на суд (судью) в полной мере распространяются общие обязанности по обеспечению прав этих лиц, характерные для органов исполнительной власти и их должностных лиц, ведущих производство по делу. Особенно важно значение того, что суд (судья) может принять решение о возмещении материального вреда, причиненного потерпевшему, в полном объеме и определить срок такого возмещения.

Исключать вынесение незаконного решения самим судом (судьей) нельзя, поэтому в статье 274 КоАП Республики Беларусь предусмотрена возможность опротестования прокурором постановления суда (судьи) по делу об административном правонарушении.

Специфические обязанности по гарантированию прав возникают у суда в случае принятия к рассмотрению жалобы на вынесенное по делу решение либо на действия органа (должностного лица). При этом соблюдение прав осуществляется через обязанность суда обеспечить законность действий долж-

ностных лиц (органов) при производстве по делу. Главным принципом судебного контроля за законностью административного производства является принцип альтернативности выбора адресата жалобы.

При получении жалобы на постановление по делу суд (судья) проверяет не целесообразность самой жалобы, а законность и обоснованность вынесенного постановления. Суд обязан рассмотреть жалобу в 10-дневный срок с момента ее получения (ст. 271 КоАП).

Таким образом, судебные гарантии обеспечения прав потерпевшего и лица, привлекаемого к административной ответственности, также сводятся к возложению на суд как универсальных обязанностей по государственной охране прав и интересов личности, так и ряда специфических обязанностей (принятие решения о возмещении ущерба вне зависимости от его размера; обеспечение законности действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц).

Усиление правовой защищенности граждан в сфере административно-деликтного процесса в силу его специфических свойств (внесудебного порядка наложения административных взысканий, большого числа иных мер административного принуждения, используемых в превентивных целях) позволяет говорить о том, что в настоящее время надежного механизма защиты прав и свобод граждан не создано. Это относится и к законодательству, связанному с применением мер административного наказания.

Законодательство об административной ответственности, хотя и имеет определенную нормативную базу, еще далеко от совершенства. Особенно уязвима процессуальная сторона, поскольку административно-процессуальное законодательство еще не стало самостоятельной отраслью права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Додин Е.В. Предмет доказывания в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – Киев, 1983. – С. 52.
2. Каплунова Е. Моральный вред: основания ответственности и особенности взыскания // Судовы веснік. – 2004. – № 3. – С. 17 – 21.
3. Реутский В. Прокурорский надзор в административном процессе. Как повысить его результативность? // Судовы веснік. – 2001. – № 3. – С. 51 – 52.
4. Сучок Т., Корделюк В. Практика применения мер административной ответственности по делам о повторном управлении транспортными средствами лицами, находящимися в нетрезвом состоянии, судами Брестской области // Юстиция Беларуси. – 2004. – № 3. – С. 21 – 24.