УДК 342.95(476)

ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ НЕКОТОРЫХ НОРМ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В. П. Скобелев
Белорусский государственный университет,
заместитель декана по учебной работе и образовательным инновациям юридического факультета,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. *Показаны проблемы, связанные с толкованием и применением норм Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, регулирующих компетенцию должностных лиц различных государственных органов (организаций) на составление протоколов, а также порядок участия защитника в административном процессе.*
Ключевые слова: *суд; орган, ведущий административный процесс; должностное лицо; протокол об административном правонарушении; защитник.*

Annotation. *Problems related to the interpretation and application of the norms of the Procedural-Executive Code of the Republic of Belarus on administrative offenses, regulating the competence of officials of various state bodies (organizations) to draw up protocols, as well as the procedure for the participation of a defense attorney in the administrative process are shown.*
Keywords: *court; body conducting administrative proceedings; official; administrative offence report; defender.*

Изучение практики деятельности властных субъектов административного процесса (судов, органов, ведущих административный процесс, и их должностных лиц) показывает, что толкование и применение некоторых норм Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПИКоАП) [1] имеет проблемный характер, что, с одной стороны, способно создать физическим и юридическим лицам сложности в защите их интересов (прежде всего лицу, которым было подано заявление о начале административного процесса, в том числе потерпевшему, и лицу, в отношении которого ведется административный процесс), а с другой стороны, помешать компетентным государственным органам в решении поставленных перед ними ст. 2.1 ПИКоАП задач.

1. В соответствии со ст. 3.30 ПИКоАП, полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях наделен очень широкий круг должностных лиц — должностные лица органов внутренних дел (далее —

ОВД), исполнительных комитетов всех уровней, органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, органов, подразделений и организаций системы Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, органов государственного санитарного надзора, органов пограничной службы, таможенных органов и др. [1].

При этом из положений ст. 3.30 ПИКоАП вытекает, что компетенцией на составление протокола об одном и том же административном правонарушении нередко обладают сразу несколько должностных лиц разных государственных органов (организаций). Например, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 10.10 «Нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц» Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) [2], вправе составлять должностные лица сельских, поселковых, районных, городских и областных исполнительных комитетов, администраций районов в городах (абз. 2 п. 2 ч. 1 ст. 3.30 ПИКоАП) и должностные лица органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь (п. 3 ч. 1 ст. 3.30 ПИКоАП). В дополнение к должностным лицам, перечисленным в ч. 1 ст. 3.30 ПИКоАП, полномочиями на составление протоколов о любых административных правонарушениях обладают прокуроры (из правила п. 4 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП следует, что право составлять протоколы об административных правонарушениях имеет также «прокурор (при осуществлении им надзорных функций)») [1].

Наличие двойной (тройной и большей) компетенции на составление административных протоколов имеет на практике своим следствием то, что один уполномоченный государственный орган, в который физическим или юридическим лицом было изначально подано заявление о начале административного процесса, перенаправляет это заявление в другой уполномоченный, согласно ст. 3.30 ПИКоАП, государственный орган. Формально это обосновывается тем (по крайней мере, такая причина приводится в документе, который посылается подавшему заявление лицу), что, дескать, должностные лица органа, в который заявление перенаправляется, тоже в соответствии со ст. 3.30 ПИКоАП уполномочены на составление протокола. Однако истинная причина подобных действий кроется в другом: в стремлении избавиться от «лишней» работы, а в определенных случаях — не допустить ухудшения отношений с коллегами из смежных отделов (поскольку в заявлении ставится вопрос о привлечении к административной ответственности сотрудника из смежного органа).

Так, по одному из дел заявление о начале административного процесса по ст. 10.10 КоАП в отношении следователя районного отдела Следственного комитета Республики Беларусь (далее — РОСК) (следователем был нарушен

срок рассмотрения поданного гражданином обращения) было подано гражданином в орган Комитета государственного контроля Республики Беларусь областного уровня (данный орган для возбуждения административного процесса был избран гражданином не случайно, потому что гражданин заранее предполагал, что путем подачи заявления в другой уполномоченный орган — исполнительный комитет по месту нахождения РОСК — привлечь следователя к административной ответственности ввиду влияния различных местных факторов не удастся). Однако орган Комитета государственного контроля Республики Беларусь областного уровня с указанием приведенной выше причины перенаправил заявление гражданина в исполнительный комитет по месту нахождения РОСК.

Причем в отдельных случаях ситуации с подобным перенаправлением заявлений приобретают характер правовых курьезов. Например, участковым инспектором милиции в составленном на гражданина административном протоколе были указаны паспортные данные другого лица (т. к. участковый инспектор использовал электронный вариант ранее составленного на это другое лицо протокола в качестве своеобразной заготовки), что, само собой разумеется, привело к их незаконному распространению без согласия владельца этих персональных данных. Совершенно справедливо полагая, что подача в ОВД заявления о начале административного процесса по ст. 23.7 «Нарушение законодательства о защите персональных данных» КоАП в отношении участкового инспектора малоперспективна, гражданин со ссылкой на п. 4 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП обратился с соответствующим заявлением в прокуратуру по месту нахождения ОВД. И каково было удивление гражданина, когда прокуратура перенаправила его заявление в ОВД, т. е. фактически тому субъекту, по поводу неправомерных действий которого (ведь при составлении протокола участковый инспектор действовал не сам по себе, а от имени и в интересах ОВД) гражданин и обратился в прокуратуру. ОВД, получив это заявление, оснований для возбуждения административного процесса в отношении своего сотрудника вполне ожидаемо не нашел.

По нашему мнению, подобные перенаправления заявлений о начале административного процесса неправомерны и иметь место не должны, потому что, во-первых, регулируемые ПИКоАП отношения являются публично-правовыми, а в сфере подобного рода отношений допустимо только то поведение, которое законодательством прямо разрешено. ПИКоАП не предусматривает перенаправления заявления о начале административного процесса из одного компетентного органа в другой. В ПИКоАП урегулированы только вопросы перенаправления дела об административном правонарушении из не компетентного органа в уполномоченный орган — ст. 3.32 ПИКоАП [1].

Во-вторых, процесс перенаправления заявления может длиться очень долго, напоминая игру в пинг-понг. Так, в приведенном выше примере, когда гражданин подал заявление о начале административного процесса в отношении следователя РОСК в орган Комитета государственного контроля Республики Беларусь областного уровня, а последний перенаправил его в исполнительный комитет, ситуация имела продолжение: исполнительный комитет перенаправил заявление туда, откуда оно к нему пришло, однако орган Комитета государственного контроля Республики Беларусь областного уровня опять вернул заявление гражданина в исполнительный комитет.

В-третьих, перенаправление заявления, тем более многократное, создает ситуацию правовой неопределенности в сфере административно-деликтных и административно-процессуальных отношений. В-третьих, за время, в течение которого перенаправление заявления будет происходить, может истечь установленный ст. 7.6. КоАП срок наложения административного взыскания, а также могут быть утрачены доказательства, подтверждающие совершение административного правонарушения.

С учетом изложенного полагаем, что в ПИКоАП необходимо закрепить норму о том, что если заявление о начале административного процесса поступило в государственный орган (организацию), должностные лица которого уполномочены согласно ст. 3.30 ПИКоАП составлять протокол о соответствующем административном правонарушении, этот орган (организация) не вправе направлять заявление для составления протокола в другой уполномоченный согласно ст. 3.30 ПИКоАП государственный орган (организацию), а обязан сам рассмотреть это заявление по существу.

2. Согласно ч. 1 ст. 4.5 ПИКоАП, защита прав, свобод и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, оказание ему юридической помощи могут осуществляться защитником. Возможность участия в административном процессе в качестве защитников белорусских или иностранных (в соответствии с международными договорами Республики Беларусь) адвокатов, как видно из первого предложения ч. 2 ст. 4.5 ПИКоАП, имеет безусловный характер. В то же время в отношении иных категорий субъектов, которые потенциально могли бы выполнять функции защитника, во втором предложении ч. 2 ст. 4.5 ПИКоАП закреплено: «По ходатайству физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, в качестве защитника по постановлению органа, ведущего административный процесс, могут быть допущены законный представитель либо один из близких родственников лица, в отношении которого ведется административный процесс» [1]. Отсюда следует, что возможности лица, в отношении

которого ведется административный процесс, иметь защитника из числа иных (помимо адвокатов) субъектов, ограничены по нескольким направлениям.

Во-первых, ограничен сам круг иных лиц, которые вправе выполнять функции защитника, — в качестве защитника могут выступать только законный представитель либо один из близких родственников лица, в отношении которого ведется административный процесс. Согласиться с таким законодательным решением достаточно сложно уже хотя бы потому, что круг субъектов, которые могут выступать представителями потерпевшего, несколько шире. Так, представителями могут быть иные (помимо адвокатов, законных представителей и близких родственников) лица, осуществляющие представительство в случаях, предусмотренных законодательными актами, а количество законных представителей и близких родственников, которых потерпевший вправе привлекать в качестве представителей, не ограничено (ч. 3 ст. 4.5 ПИКоАП), в то время как лицо, в отношении которого ведется административный процесс, может иметь защитником только или одного законного представителя, или одного близкого родственника. Но даже если круг потенциальных защитников расширить до пределов, предусмотренных ч. 3 ст. 4.5 ПИКоАП, то этот круг все равно не будет являться оптимальным, потому что, например, непонятно, почему лицо, в отношении которого ведется административный процесс, не вправе привлекать в качестве защитника родственника, не являющегося близким, или же просто своего хорошего знакомого (друга), к тому же имеющего высшее юридическое образование и готового, в отличие от адвокатов, оказывать свою помощь безвозмездно.

Во-вторых, законный представитель либо один из близких родственников приобретает статус защитника не автоматически в силу одного только ходатайства лица, в отношении которого ведется административный процесс, а они «по постановлению органа, ведущего административный процесс, могут быть допущены» [1]. Это значит, что орган, ведущий административный процесс, может и не допустить лицо в качестве защитника по административному делу, причем ситуация усугубляется тем, что основания для такого недопуска ПИКоАП не урегулированы. Фактически получается, что решение вопроса о том, допустить лицо в качестве защитника или же нет, находится всецело в зависимости от «голого» усмотрения органа, ведущего административный процесс, что на практике способно привести к тому, что лицо, в отношении которого ведется административный процесс, вопреки своим воле и желанию может оказаться без защитника со всеми вытекающими отсюда последствиями негативного плана. И это при том, что применительно к случаям вступления в дело представителя потерпевшего необходимости получения санкции

на такое вступление от органа, ведущего административный процесс, ПИКоАП не предусматривает.

Нельзя не отметить также, что норма второго предложения ч. 2 ст. 4.5 ПИКоАП не распространяется на суды (т. к. по смыслу ПИКоАП суды занимают самостоятельное положение и не относятся к органам, ведущим административный процесс), в связи с чем возникает вопрос, каким образом перед судом должно происходить (оформляться) вступление в административный процесс в качестве защитника лица, в отношении которого ведется административный процесс, его законного представителя или близкого родственника (в частности, нужно ли получать санкцию суда на вступление защитника в дело и, соответственно, уполномочен ли суд такую санкцию не дать). Данный вопрос ничуть не снимает и норма ч. 2 ст. 12.5 ПИКоАП, находящаяся в гл. 12 «Рассмотрение дела об административном правонарушении» ПИКоАП, о том, что защитник участвует в деле об административном правонарушении, если об этом ходатайствует физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, или его законный представитель.

Отдельную проблему составляет вопрос об оформлении полномочий названных выше лиц. Во втором предложении ч. 2 п. 4 ст. 4.5 ПИКоАП на этот счет закреплено: «Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законодательством» [1]. Но все дело в том, что действующее законодательство не устанавливает способов оформления доверенности именно для целей участия лица в качестве защитника (или представителя) в административном процессе. На практике это приводит к тому, что органы, ведущие административный процесс, или суды при выборе требований, которые должны соблюдаться при оформлении доверенности, руководствуются сугубо своим усмотрением (а тут, как говорится, кто на что горазд). Например, отдельные суды требуют, чтобы доверенность была удостоверена в нотариальном порядке (доверенности же, оформленные в простой письменной форме, не принимаются даже тогда, когда лицо, выдавшее доверенность, и лицо, которому доверенность выдана, вместе присутствуют в зале судебного заседания). Однако такой подход не только не основан на действующем законодательстве, но и влечет за собой неблагоприятные последствия в виде задержки в развитии административного процесса (рассмотрение дела необходимо откладывать, чтобы лицо могло оформить доверенность требуемым образом), а также создания дополнительных сложностей для лица, которое хочет иметь защитника или представителя (ведь ему придется нести дополнительные расходы за нотариальное удостоверение доверенности, а если к лицу была применена мера в виде административного задержания, то попасть к нотариусу ему вообще не удастся).

1. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г. № 92-З : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 февр. 2025 г. № 61-З. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». Вернуться к статье

2. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г. № 91-З : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. : в ред. от 17 февр. 2025 г. № 61-З. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». Вернуться к статье