

Е. С. Герман

Сибирский университет потребительской кооперации
пр. К. Маркса, 26, Новосибирск, 630078, Россия
E-mail: esurist@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Производство по делам об административных правонарушениях, являясь разновидностью административно-юрисдикционных производств, представляет собой нормативно урегулированный вид процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными субъектами в судебном и во внесудебном порядке, в особых процессуальных формах, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), основной целью которой является рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях.

Руководствуясь данным определением, к признакам производства по делам об административных правонарушениях относятся следующие:

- это вид процессуальной деятельности юрисдикционного характера;
- это *деятельность уполномоченных субъектов* по применению административных наказаний;
- юрисдикционная деятельность осуществляется как в судебном, так и во внесудебном порядке;
- осуществление юрисдикционной деятельности по назначению административных наказаний предполагает наличие особой административно-процессуальной формы;
- целью производства является рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях в точном соответствии с законом.

Субъектный состав участников производства по делам об административных правона-

рушениях «в зависимости от представляемых интересов» можно разделить на следующие группы:

1. «Команда публичного интереса»:

- органы административной юрисдикции;
- представители государственных органов (должностные лица), возбудившие дело об административном правонарушении или обнаружившие нарушение административно-правовых норм;

2. «Команда частного интереса»:

- лицо, в отношении которого ведется производство по делу;
- потерпевший;
- законные представители сторон;
- защитник и представитель;

3. Иные участники производства по делам об административных правонарушениях:

- лица, содействующие осуществлению производства (специалист, эксперт, переводчик, свидетель, понятой);
- прокурор.

Процессуальный статус команды публичного интереса как субъектов административной юрисдикции в КоАП РФ практически не урегулирован: отсутствует четкий перечень их процессуальных обязанностей и прав, не обозначено правовое положение «обвинителя» в процессе, в лице органа государственной власти, обнаружившего нарушение административно-правовых норм или возбудившего дело об административном правонарушении и т. д.

Как показала административная практика, отсутствие соответствующих административных норм ведет к возникновению правовых коллизий, пробелов, а в результате – к административному произволу и нарушению субъективных процессуальных прав невластных субъектов производства по делам об административных правонарушениях (команды частного интереса).

Представляется, что нарушение процессуальных прав указанных субъектов происходит в первую очередь потому, что законодатель в новом Кодексе, сделав значительные шаги в сторону расширения процессуальных прав субъектов, не до конца обозначил их процессуально-правовое положение.

В частности, в КоАП РФ не определен момент возникновения процессуальной правоспособности невластных субъектов производства, отсутствует четкий и исчерпывающий перечень их процессуальных прав и обязанностей; неоднозначно понимаются процессуальные гарантии соблюдения прав.

Остановимся более подробно на характеристике процессуального положения двух главных участников команды частного интереса – потерпевшего и лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Значимость осмысления процессуального статуса невластных субъектов производства актуализируется еще и тем обстоятельством, что данная тематика практически не рассматривалась в научных кругах, где указанное юрисдикционное производство изучалось через призму таких составляющих, как задачи и принципы производства; сроки и доказательства; подведомственность административных дел и т. д. [4; 7].

Если говорить об осмыслении статуса индивидуальных субъектов административного права, то и их анализ учеными-административистами сводился к характеристике лица, совершившего административное правонарушение, как субъекта, олицетворяющего специальный (в отличие от общего) индивидуальный административно-правовой статус [2. С. 81].

Характеристика правового статуса субъектов административной юрисдикции включает три блока: целевой, организационно-структурный и компетенционный [3]. В свою очередь, правовое положение индивидуального субъекта административного права, в том числе и

участника юрисдикционного производства, в широком смысле представлено следующими элементами: административной правосубъектностью, административно-процессуальными правами и обязанностями, гарантиями их соблюдения и ответственностью [6. С. 9]. Рассмотрим более подробно каждый из указанных элементов правового статуса.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший являются носителями специального административного статуса – участников административного производства.

Различая общий и специальный административно-правовой статус, следует также разграничивать категории «общая» и «специальная» административная правосубъектность, где специальная является естественным дополнением к общей.

Однако момент возникновения административно-процессуальной правосубъектности потерпевшего и «правонарушителя» на законодательном уровне практически не обозначен.

Законодатель четко не установил, в какой нормативно закреплённый отрезок времени участник производства по делам об административных правонарушениях становится потерпевшим, кто и в каком порядке признает его таковым. На какой стадии производства потерпевший и «правонарушитель» могут реализовать принадлежащие им права?

Анализируя действующее законодательство, можно предположить, что лицо становится потерпевшим в момент причинения ему физического, материального или иного ущерба, т. е. в момент совершения административного проступка либо признания факта причинения ущерба физическому или юридическому лицу соответствующими государственными органами.

В первом случае потерпевший приобретает процессуальные права уже на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, в момент составления протокола об административном правонарушении и может на этом этапе воспользоваться юридической помощью представителя, заявить ходатайство. О допустимости данного варианта свидетельствует ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, предусматривающая, что в протоколе об административном правонарушении должны быть указаны сведения о потерпевших (их фамилии, имена, отчества, адреса места жительства).

Второй вариант предполагает признание лица потерпевшим в начале стадии «рассмотрение дела об административном правонарушении», на этапе подготовки дела к рассмотрению, однако законодатель на страницах Кодекса об этом не упоминает.

Вероятнее признание лица потерпевшим не в начале, а в конце стадии «рассмотрение дела об административном правонарушении». В частности, статья 29.10 КоАП РФ предполагает, что при назначении административного наказания судьей может быть одновременно решен вопрос о возмещении имущественного вреда потерпевшему.

Таким образом, моментом возникновения процессуальной правосубъектности потерпевшего является составление протокола об административном правонарушении, а вынесение постановления по делу является отрезком времени, когда лицо окончательно признается потерпевшим и на основе имеющихся материалов дела (доказательств) имеет право претендовать на возмещение ущерба.

Для лица, в отношении которого ведется производство по делу, моментом возникновения административной правоспособности является административное задержание или составление первого протокола, а дееспособности – вынесение постановления по делу, т. е. признание лица правонарушителем.

Возможна и такая ситуация, когда указанный в протоколе об административном правонарушении потерпевший в процессе разбирательства административного дела перестает быть таковым, в силу недостаточности доказательственной базы причиненного вреда.

Материалы административной практики городской избирательной комиссии г. Новосибирска свидетельствуют о том, что даже в случае возбуждения дела об административном правонарушении по инициативе «потенциального потерпевшего» (в частности, кандидата на должность главы муниципального образования) его могут и не признать в качестве такового.

Возбудив дело об административном правонарушении, Новосибирская городская избирательная комиссия отказала в признании кандидата на должность мэра потерпевшим, мотивируя свой отказ тем обстоятельством, что состав совершенных оппонентом кандидата правонарушений является формальным, а признание потерпевшим требует наличия материального состава в виде причинения фи-

зического, имущественного или морального вреда. Более того, избирательная комиссия, а впоследствии и суд общей юрисдикции отмечали, что потерпевшим в данной ситуации является весь народ в целом, а не конкретный кандидат, таким образом, лишив возможности данного кандидата участвовать в процессе рассмотрения дела в суде: давать объяснения, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью представителя и, главное, обжаловать вынесенное по делу постановление как *неуправомоченного субъекта*.

Наличие таких казусов способствует отсутствию четких указаний законодателя о том, какова процедура признания лица потерпевшим, кто, как и по каким критериям определяет наличие соответствующего ущерба. Более того, в КоАП РФ отсутствует императивная норма, закрепляющая за должностным лицом органа государственной власти *официальную обязанность* признавать лицо потерпевшим при очевидности причиненного ущерба. Следовательно, признание или непризнание в качестве потерпевшего является для должностных лиц органов исполнительной власти действием диспозитивного характера и зависит от субъективных факторов – усмотрения должностного лица, адекватности восприятия действующих административных норм, определяющих статус потерпевшего, личной заинтересованности и других неопределенных обстоятельств.

Право субъекта административной юрисдикции не признать лицо потерпевшим лишает последнего возможности участвовать в производстве по делам об административном правонарушении, давать объяснения, заявлять доказательства и ходатайства и т. д., что идет вразрез с задачами производства: всесторонним, полным и объективным рассмотрением дела об административном правонарушении и разрешении его в соответствии с законом (ст. 24.1 КоАП РФ).

Интересен и тот факт, что, будучи потерпевшим в производстве, указанное лицо в соответствии с ч. 4 ст. 25.2 КоАП РФ может быть опрошено и в качестве свидетеля.

Это означает, что потерпевший (ст. 25.6 КоАП РФ) может предупреждаться об ответственности за дачу заведомо ложных показаний или за уклонение от выступления в качестве свидетеля, и к нему как к свидетелю может быть применен принудительный привод (ст. 27.15 КоАП РФ). Иначе гово-

ря, будучи потерпевшим в деле, указанное лицо может стать еще и объектом применения мер процессуального обеспечения производства, фактически административно-принудительных мер.

По верному утверждению Б. В. Россинского, складывается положение, когда одна заинтересованная сторона (лицо, в отношении которого ведется производство по делу) свободна в своих показаниях, а другая заинтересованная сторона (потерпевший) предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Такое положение, по мнению автора, игнорирует конституционный принцип состязательности и равноправия сторон в процессе и ущемляет положение лица, в отношении которого ведется производство по делу, так как оно может давать объяснения лишь в этом качестве, в то время как потерпевший может давать как объяснения, так и свидетельские показания [5. С. 168].

Следующим и главным элементом административно- процессуального статуса невластных участников производства по делам об административных правонарушениях являются их процессуальные права и обязанности.

По смыслу и содержанию ст. 25.2 КоАП РФ перечень процессуальных прав потерпевшего сегодня гораздо шире комплекса прав потерпевшего, установленных КоАП РСФСР, и практически аналогичен правам лица, привлекаемого к административной ответственности. В частности, это право «знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу и право пользоваться иными процессуальными правами...». Указанные в ч. 2. ст. 25.2 КоАП РФ права можно обобщить как «право на участие в рассмотрении дела об административном правонарушении».

К иным процессуальным правам, не обозначенным в ст. 25.2 КоАП РФ, но определяющим «право на участие в рассмотрении дела», можно отнести право участвовать в производстве по делу на родном языке, а также пользоваться услугами переводчика (ст. 24.2 КоАП РФ); право на получение копии протокола (постановления) по делу об административном правонарушении (правда, по просьбе самого потерпевшего); право на разъяснение процессуальных прав и

обязанностей, предусмотренных административным законодательством (ст. 28.2, 29.11 КоАП РФ); и др.

Несмотря на бессистемность и «разбросанность правовых норм», закрепляющих права потерпевшего по всей процессуальной части Кодекса, представляется возможным в общем виде обозначить их перечень, в отличие от обязанностей, контуры которых в Кодексе проследить гораздо труднее.

Например, ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ (протокол об административном правонарушении) закрепляет, что при составлении протокола об административном правонарушении физическому или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также *иным участникам* производства по делу *разъясняются их права и обязанности*, о чем делается запись в протоколе.

Основываясь на Кодексе и административной практике рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, к числу *законодательно не закрепленных, но фактически существующих обязанностей* потерпевшего и лица, в отношении которого ведется производство по делу, относятся следующие: обязанность явиться по извещению субъекта административной юрисдикции в соответствующий орган государственной власти, дать правдивые объяснения, сообщить все известное по делу, ответить на поставленные вопросы.

Кроме того, потерпевший *может быть опрошен как свидетель*, и в этом случае он *обязан* явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания.

Следовательно, в действующем административно-процессуальном законодательстве и административной практике наблюдается несоответствие между *нормативно закрепленными* процессуальными правами потерпевшего и *законодательно незакрепленным, но существующим на практике* «гнетом обязанностей» потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении.

Следующим элементом процессуально-правового статуса невластных участников производства являются административно-правовые гарантии и административная ответственность, наступающая за неисполнение правовых предписаний процессуальной части КоАП РФ.

Представляется достаточно проблематичным провести четкую грань между процессуальными правами и гарантиями, поскольку использование и реализация участниками комплекса процессуальных прав и являются, на наш взгляд, своего рода гарантиями успешного, всестороннего и объективного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении.

К одной из важных административно-процессуальных гарантий можно отнести право обоих невластных субъектов обжаловать постановление по делу об административном правонарушении. Если за потерпевшим это право прямо закреплено в ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ, то право на обжалование со стороны лица, в отношении которого ведется производство по делу, лишь презюмируется в ст. 25.1 и находит свое законодательное закрепление в ст. 30.1 КоАП РФ.

В целях обеспечения гарантий прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего, ч. 2 ст. 25.1 и ч. 3 ст. 25.2 КоАП РФ устанавливают, что дело, рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего. Допускается возможность рассмотрения дела в отсутствие указанных лиц, но при условии их надлежащего уведомления и отсутствии с их стороны ходатайств.

Практика рассмотрения административных дел наглядно демонстрирует эпизоды не уведомления или не надлежащего уведомления участников о месте и времени рассмотрения дела, а порой и незнание ими о фактах возбуждения дела об административном правонарушении.

В этой связи важное значение имело бы включение в Кодекс правил о порядке извещения заинтересованных лиц о месте и времени рассмотрения дела, вручения повесток и т. д.

Районные, областные суды и Верховный Суд РФ неоднократно отменяли в порядке надзора постановления органов административной юрисдикции, если не были соблюдены такие требования [3. С. 775].

Что касается ответственности невластных участников производства за нарушение процессуальных норм, то и здесь мы наблюдаем коллизионность установленных норм.

С одной стороны, как уже отмечалось, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, предоставлено право, а не

обязанность давать по собственной инициативе объяснения. С учетом положений ст. 51 Конституции РФ очевидна возможность отказа данного лица от дачи объяснений, как реализации конституционного права не свидетельствовать против себя самого. Отказ или уклонение от дачи объяснений не влечет для лица, в отношении которого ведется производство по делу, привлечения к административной ответственности.

С другой стороны, Кодекс предусматривает ответственность потерпевшего в случае, если он будет опрошен как свидетель, в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ.

Небезынтересен и тот факт, что порой в процессе производства по делам об административных правонарушениях происходит своего рода «подмена участников» производства, где лицо становится потерпевшим не в результате совершения кем-либо административного правонарушения, а вследствие оговора или халатности со стороны должностных лиц или граждан. Так, жалобы, подаваемые в суд общей юрисдикции, нередко содержат указание на то, что к административной ответственности привлекают лиц, не совершавших административных правонарушений, но в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении. Трансформация процессуального статуса участника производства «из нарушителя в потерпевшего» возможна и на стадии вынесения решения по делу об административном правонарушении. Речь идет о ситуации, когда в результате рассмотрения дела или обжалования постановления по делу выносится оправдательное решение в отношении лица, привлекаемого к ответственности, с необходимостью последующего возврата ранее взысканного штрафа или конфискованного имущества. «На практике, – пишет Д. Н. Бахрах, – это приводит к тому, что гражданин вынужден ходить по кабинетам органа, который пытался привлечь его к ответственности, разыскивая должностных лиц и свои вещи. Почему гражданин, незаконно привлеченный к ответственности, после оправдания должен продолжать борьбу за свои права и после признания его невиновным?» [1. С. 14].

Указанные факты и обстоятельства позволяют предположить, что процессуальные права невластных субъектов производства по делам об административных правонарушениях нарушаются в первую очередь потому, что сам За-

кон не содержит точных указаний о совершении тех или иных процессуальных действий. Закрепленные в КоАП РФ правовые нормы, определяющие процессуальный статус участников производства, носят расплывчатый, бессистемный и коллизионный характер, что создает реальные возможности для административного произвола и делает затруднительным, а иногда и невозможным процесс восстановления и защиты нарушенных прав.

Представляется необходимым поставить вопрос о внесении изменений в действующую редакцию Кодекса РФ об административных правонарушениях, касающихся процессуального статуса потерпевшего и «правонарушителя» в административном производстве, а именно более четко упорядочить и закрепить: комплекс прав и обязанностей потерпевшего; момент возникновения административной правосубъектности обоих субъектов; условия, при которых потерпевший может инициировать возбуждение дела об административном правонарушении. Необходимо обеспечить на нормативном уровне формальное равенство процессуальных возможностей и прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего. Потерпевший должен получить возможность доступа ко всем процессуальным документам, так же как и привлекаемое к административной ответственности лицо. Кроме того, на нормативном уровне необходимо решить вопрос о возможности возмещения причиненного в результате совершения административного правонарушения ущерба не только в судебном, но и в административном порядке.

Это тот необходимый минимум, требуемых от законодателя мер, который позволит невластным субъектам производства по делам об административных правонарушениях, име-

ющих личный интерес в деле, гарантированно реализовать принадлежащие им процессуальные права или восстановить нарушенное субъективное право.

Список литературы

1. Бахрах Д. Н. Как защитить себя от произвола власти? // Российская юстиция. 2003. № 9.
2. Бахрах Д. Н. Субъекты административного права // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. М., 2004.
3. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под ред. И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищевой, Е. Н. Сидоренко, А. Ю. Якимова. М.: ООО «ТК Велби», 2002.
4. Панова И. В. Производство по делам об административных правонарушениях. Саратов. 1999.
5. Россинский Б. В. Проблемы соблюдения конституционных прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сб. науч. тр. М., 2003.
6. Хаманева Н. Ю. Понятие и сущность административно-правового статуса гражданина // Административно-правовой статус гражданина / Под ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004.
7. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.

Материал принят в печать 24.11.2006