

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПИКоАП, ПРИНЯТОГО И ВВЕДЕННОГО В ДЕЙСТВИЕ 1 МАРТА 2007 ГОДА, И АВТОРСКОГО ПРОЕКТА, СОСТАВИВШЕГО ЕГО ОСНОВУ*

*В.А. КРУГЛОВ, кандидат юридических наук, профессор кафедры экономического права
Минского института управления*

На основании сравнительного анализа авторского проекта и принятого и введенного в действие Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях делается вывод о том, что концептуальная модель ПИКоАП, предложенная автором и взятая за основу группой для доработки и экспертной оценки проектов КоАП и ПИКоАП, реализована законодателем в принятом и введенном в действие с 1 марта Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. В работе показан реальный вклад автора в разрешение такой крупной научной проблемы, как раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях, отмечены изменения и дополнения, предложенные другими учеными.

В 1995 году Президиум Верховного Совета Республики Беларусь принял решение о целесообразности раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях и постановлением от 30 мая 1995 года №3777-ХП создал временный творческий коллектив по подготовке проектов Административно-процессуального кодекса и Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП) [1].

В ходе проведенных исследований автор пришел к выводу, что кодекс, объединяющий процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях, должен называться не административно-процессуальным, а Процессуально-исполнительным кодексом об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП) [2, с.3] и единолично подготовил его проект [3, с.113–191]. Как указывает Л.Л. Попов: «На наш взгляд, данный проект удачен, научно обоснован и аргументирован. Это действительно хорошая нормативная база для дальнейшего совершенствования процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях» [4].

В 1996 году авторским коллективом в составе С.Г. Смелянской, В.Т. Болотникова, А.А. Дударенко, Е.А. Зорченко и автора настоящего исследования подготовлен проект КоАП, который вместе с ПИКоАП был передан в Верховный Совет Республики Беларусь, где КоАП был принят в первом чтении.

Распоряжением Администрации Президента Республики Беларусь от 28 сентября 1998 года №76ра была создана рабочая группа для доработки и экспертной оценки проектов Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь по делам об административных правонарушениях», в состав которой вошел автор настоящей статьи, указанные кодексы были направлены в Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

Авторский проект ПИКоАП составил основу [3, с.114] принятого и введенного в действие с 1 марта 2007 года Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [5; 6], что подтверждает реальный вклад автора в разрешение такой крупной научной проблемы, как раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях.

Проведя сравнительный анализ авторского проекта ПИКоАП и принятого и введенного в действие с 1 марта 2007 года Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь, необходимо отметить, что:

1. В принятом ПИКоАП понятие «производство по делам об административных правонарушениях» подменено понятием «административный процесс», что противоречит положениям, устоявшимся в науке административного права, так как понятие «административный процесс»

* Статья поступила в редакцию 27 марта 2007 года.

намного шире понятия «производство по делам об административных правонарушениях», в связи с чем предлагается в КоАП и ПИКоАП внести изменения: слова «административный процесс» и «производство по делам об административных правонарушениях» заменить словами «административно-деликтный процесс» в соответствующих падежах [7, с.71–84].

2. Задачи производства по делам об административных правонарушениях в авторском проекте ПИКоАП изложены в главе 1 «Общие положения», тогда как в принятом ПИКоАП их разместили в главе 2 «Задачи и принципы административного процесса». В связи с этим вторая глава авторского проекта ПИКоАП именуется «Принципы производства по делам об административных правонарушениях», а в принятом ПИКоАП – «Задачи и принципы административного процесса».

3. В число принципов в принятом ПИКоАП, в отличие от авторского проекта, включен принцип «Уважение чести и достоинства личности, деловой репутации».

4. Раздел II в авторском проекте именуется «Возбуждение, расследование и разрешение дел об административных правонарушениях», в принятом ПИКоАП – «Участники административного процесса. Доказательства».

5. Глава 3 авторского проекта именуется «Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», в принятом ПИКоАП – «Суд, органы, ведущие административный процесс, и их должностные лица. Подведомственность дел об административных правонарушениях».

6. Подведомственность дел об административных правонарушениях в авторском проекте дана отдельной главой 4.

7. Глава 5 авторского проекта именуется «Граждане и юридические лица, отстаивающие в производстве по делам об административных правонарушениях свои интересы, адвокат и законные представители», глава 6 «Иные лица, участвующие в производстве по делам об административных правонарушениях», в принятом ПИКоАП, это только одна глава 4 «Участники административного процесса, защищающие свои или представляемые права и интересы, иные участники административного процесса».

8. В отличие от авторского проекта статья «Законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего», в принятом ПИКоАП, подразделена на две: статья 4.3. «Законный представитель физического лица» и статья 4.4. «Представитель юридического лица».

9. В авторском проекте имеется статья «Адвокат», которая в принятом ПИКоАП именуется «Защитник и представитель».

10. В авторском проекте ПИКоАП статья «Обязанность разъяснять участникам производства

по делам об административных правонарушениях их права и обязанности и обеспечивать осуществление этих прав» находится в главе 5, тогда как в принятом ПИКоАП эта статья именуется «Обязательность разъяснения прав и обязанностей участникам административного процесса» и находится в главе 10.

11. В авторском проекте статья «Суммы, подлежащие выплате потерпевшим, свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам», находится в главе 5, тогда как в принятом ПИКоАП эта статья находится в главе 10.

12. Глава 7 авторского проекта соответствует главе 5 принятого ПИКоАП.

13. В авторском проекте глава 8 именуется «Доказательства и доказывание», тогда как соответствующая ей глава 6 принятого ПИКоАП именуется «Предмет доказывания. Доказательства. Оценка доказательств».

14. В отличие от авторского проекта принятый ПИКоАП дополнен главой 7 «Обжалование действий и решений судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс», и соответствующими статьями:

статья 7.1. Право обжалования действий и решений судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс;

статья 7.2. Порядок обжалования;

статья 7.3. Сроки подачи жалоб и порядок их рассмотрения;

статья 7.4. Срок рассмотрения жалобы.

В главе 8 авторского проекта ПИКоАП это всего одна статья «Обжалование применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях».

15. В отличие от авторского проекта (гл. 9) в главе 8 принятого ПИКоАП отсутствуют такие меры процессуального обеспечения, как: обязанность явки по вызовам, доставление нарушителя, обыск, выемка. Освидетельствование на состояние опьянения и осмотр, несколько отличающийся от авторского варианта, изложены в главе 10 принятого ПИКоАП (ст. 10.13 и 10.14) хотя, по нашему мнению, они должны находиться в главе 8 «Меры обеспечения административно-деликтного процесса» и в несколько иной редакции.

16. Глава 9 принятого ПИКоАП именуется «Начало административного процесса» в отличие от авторского наименование главы 10 «Возбуждение дела об административном правонарушении».

17. В принятом ПИКоАП имеется статья 9.5 «Начало административного процесса», которая отсутствует в авторском проекте.

18. Статья «Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении» и статья «Основания к возбуждению дела об административном правонарушении» авторского проекта в принятом ПИКоАП объединены в одну статью 9.1

«Поводы и основания для начала административного процесса».

19. В принятом ПИКоАП не нашли отражение в главе 9 поводы для начала административно-деликтного процесса, предусмотренные в авторском проекте:

статья «Сообщения средств массовой информации».

статья «Решения, принимаемые в результате рассмотрения сведений об административном правонарушении».

20. Статья «Отказ в возбуждении дела об административном правонарушении» авторского проекта ПИКоАП, хотя и в несколько другой редакции, соответствует статье 10.27 принятого ПИКоАП «Постановление о прекращении дела об административном правонарушении».

21. Глава 11 «Общие правила расследования дел об административных правонарушениях» авторского проекта ПИКоАП переименована в «Подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению» (гл. 10 принятого ПИКоАП).

22. В принятом ПИКоАП глава 10, в отличие от авторского варианта, дополнена статьей 10.1 «Сроки подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению». Вместе с тем, исключены статьи: «Признание потерпевшим» и «Обеспечение исполнения постановления в части возмездного изъятия, конфискации имущества, лишения специальных или лицензионно-разрешительных прав».

23. В отличие от авторского проекта статья «Обязательное назначение и проведение экспертизы» (в принятом ПИКоАП это статья 10.14 «Освидетельствование») несколько редакционно изменена и объединена с такой мерой процессуального обеспечения, как освидетельствование на состояние опьянения.

24. В отличие от авторского проекта, где применяется термин «объяснение» (гл. 12), в принятом ПИКоАП этот документ именуется «протокол опроса» (ст. 10.12).

25. В авторском проекте назначение и проведение экспертизы выделено в отдельную главу (гл. 13) и, в отличие от принятого ПИКоАП, в нем имеются статьи:

Предъявление лицу, привлекаемому к административной ответственности, заключения эксперта;

Присутствие лица, расследующего дело об административном правонарушении, при проведении экспертизы.

26. В авторском проекте ПИКоАП, в отличие от принятого, выделено отдельной главой 14 «Окончание расследования по делу об административном правонарушении».

27. В принятом ПИКоАП отсутствует статья авторского проекта ПИКоАП «Ходатайства лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, законного представителя».

28. Глава 15 авторского проекта соответствует по наименованию главе 11 принятого ПИКоАП.

29. В авторском проекте статья «Место рассмотрения дела об административном правонарушении» находится в главе 15, а в принятом ПИКоАП – в главе 3 (статья 3.3.1) и именуется «Место ведения административного процесса».

30. В принятом ПИКоАП в главе 11, в отличие от авторского проекта (гл. 15), имеются статьи:

статья 11.3. Возврат дела об административном правонарушении;

статья 11.4. Лица, участвующие в рассмотрении дела об административном правонарушении;

статья 11.8. Протокол судебного заседания;

статья 11.12. Вступление в законную силу постановления о наложении административного взыскания.

31. Из авторского проекта ПИКоАП исключены (гл. 15):

статья. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях;

статья. Доведение постановления о наложении взыскания, прекращении дела до сведения лиц, возбуждавших дело, потерпевших, законных представителей.

32. Глава 16 авторского проекта соответствует главе 12 принятого ПИКоАП «Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении».

33. В принятом ПИКоАП введены статьи:

статья 12.3. Суды, рассматривающие жалобы (протесты) на постановление по делу об административном правонарушении;

статья 12.5. Восстановление срока на обжалование или опротестование постановления по делу об административном правонарушении;

статья 12.10. Вступление в законную силу постановления по жалобе (протесту);

статья 12.11. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в законную силу;

статья 12.12. Истребование дела об административном правонарушении;

статья 12.13. Срок рассмотрения жалобы (протеста) на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении;

статья 12.14. Рассмотрение жалобы (протеста) на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении.

34. Из главы 16 авторского проекта ПИКоАП исключены:

статья «Полномочия судьи, начальника органа внутренних дел, председателя вышестоящего суда и начальника вышестоящего органа внутренних дел по пересмотру дела»;

статья «Опротестование решения по жалобе».

35. В авторском проекте глава 17 имеет наименование «Общие Положения» раздела III

«Исполнение постановлений о наложении административных взысканий» и соответствует главе 13 принятого ПИКоАП «Исполнение постановлений о наложении административных взысканий».

36. В отличие от авторского проекта глава 13 принятого ПИКоАП дополнена статьей 13.5 «Окончание исполнения постановления о наложении административного взыскания», тогда как в авторском варианте положения этой статьи даются в каждой главе исполнения отдельных постановлений о наложении административных взысканий (окончание исполнения постановления о наложении штрафа – глава 19, окончание исполнения постановления о конфискации – глава 20, окончание исполнения постановления об административном выдворении – глава 27).

37. В отличие от авторского проекта принятый ПИКоАП дополнен главой 14 «Общие положения», содержащий:

статья 14.1. Законодательство Республики Беларусь об исполнении административных взысканий;

статья 14.2. Законодательство Республики Беларусь об исполнении административных взысканий и международно-правовые акты;

статья 14.3. Действие законодательства Республики Беларусь об исполнении административных взысканий;

статья 14.4. Основание для исполнения административного взыскания;

статья 14.5. Принципы законодательства Республики Беларусь об исполнении административных взысканий;

статья 14.6. Прокурорский надзор за исполнением законодательства органами, исполняющими постановления о наложении административных взысканий;

статья 14.7. Отсрочка, рассрочка исполнения постановления о наложении административного взыскания;

статья 14.8. Освобождение от административной ответственности полностью или частично.

38. Глава 18 «Исполнение постановления о вынесении предупреждения» и глава 19 «Исполнение постановления о вынесении штрафа» авторского проекта в принятом ПИКоАП объединены в одной главе 15 «Исполнение постановления о вынесении предупреждения, наложении штрафа» и эта глава дополнена статьей 15.2 «Органы, исполняющие постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа».

39. Глава 20 «Исполнение постановления о возмездном изъятии предмета» и глава 21 «Исполнение постановления о конфискации» авторского проекта в принятом ПИКоАП объединены в одной главе 16 «Исполнение постановлений о конфискации, взыскании стоимости предмета административного правонарушения». Из этой главы исключена авторская статья «Порядок реализации конфискованных предметов».

40. Глава 22 «Исполнение постановления о лишении специального права» авторского проекта ПИКоАП соответствует главе 17 принятого ПИКоАП. Она дополнена статьей 17.3 «Порядок исполнения постановления о лишении права управления судами», хотя исключена авторская статья «Основание и порядок сокращения срока лишения специального права».

41. Глава 23 «Исполнение постановления об административном аресте» авторского проекта ПИКоАП соответствует главе 8 принятого ПИКоАП и она дополнена статьями:

статья 18.3. Основы правового положения административно арестованных;

статья 18.4. Основные обязанности административно арестованных;

статья 18.5. Основные права административно арестованных;

статья 18.6. Расходы по содержанию и питанию административно арестованных;

статья 18.7. Порядок и условия исполнения наказания в виде административного ареста;

статья 18.9. Использование физической силы и специальных средств.

42. Наименование главы 25 «Исполнение постановления об ограничении или лишении лицензионно-разрешительных прав» авторского проекта в принятом ПИКоАП (гл. 19) изменено на «Исполнение постановления о лишении права заниматься определенной деятельностью», соответственно изменено наименование статей.

43. Наименование главы 27 «Исполнение постановления о выдворении за пределы Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства» авторского проекта в принятом ПИКоАП (гл. 20) изменено на «Исполнение постановления о депортации», соответственно изменено наименование статей и она дополнена статьями:

статья 20.1. Исполнение постановления о депортации;

статья 20.2. Расходы по исполнению постановления о депортации;

статья 20.4. Приостановление депортации.

Исключена авторская статья «Органы, осуществляющие исполнение постановления об административном выдворении».

44. Глава 23 «Исполнение постановления об общественных работах» авторского проекта в принятом ПИКоАП полностью заменена главой 21 «Исполнение постановления об исправительных работах».

45. Глава 26 «Исполнение постановления в части возмещения имущественного ущерба» авторского проекта в принятом ПИКоАП полностью сохранена (гл. 22).

46. Раздел 4 «Исполнение административно-предупредительных мер» авторского проекта в принятом ПИКоАП исключен.

Таким образом, можно сделать вывод, что концептуальная модель ПИКоАП, предложенная

автором и взятая за основу группой для доработки и экспертной оценки проектов КоАП и ПИКоАП, реализована законодателем в принятом и введенном в действие с 1 марта ПИКоАП.

Говорить о том, что те или иные положения авторского проекта ПИКоАП, которые были исключены законодателем, исключены необоснованно или, что новации, включенные в ПИКоАП

другими авторами, необоснованны или наоборот весьма актуальны и обоснованны, по нашему мнению, преждевременно. Применение ПИКоАП на практике покажет, какие новации требуют совершенствования, какие из них подлежат исключению из ПИКоАП, какие наши новации, исключенные из ПИКоАП, подлежат вновь включению в ПИКоАП.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об организации временного творческого коллектива по подготовке проектов Гражданского, Гражданского процессуального, Уголовного, Уголовно-процессуального, Административно-процессуального кодексов и Кодекса об административных правонарушениях: постановление Президиума Верховного Совета Республики Беларусь, 30 мая 1995 г., №3777-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. №22-23. Ст. 317.
2. Чепиков, Н.П. Готовь метелку, нарушитель / Н.П. Чепиков // На страже. 1995. 22 августа.
3. Круглов, В.А. Производство по делам об административных правонарушениях: теоретические основы и правовые проблемы: моногр. / В.А. Круглов. Минск: Акад. МВД Республики Беларусь, 1999. 192 с.
4. Попов, Л.Л. В.А. Круглов. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика: монография. Минск: МИУ, 2006. 340 с. / Л.Л. Попов // Юридический журнал. 2006. №4. С. 99-101.
5. О введении в действие Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях: Закон Республики Беларусь, 31 декабря 2007 г., №208-З // Вестник ВХС Республики Беларусь, 2007. №3. С. 135-137.
6. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Минск: Амафeya, 2007. 178 с.
7. Круглов, В.А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика / В.А. Круглов. Минск: МИУ, 2006. 340 с.

SUMMARY

Based on the comparative analysis of the author's project and the Procedural and Executive Code of the Republic of Belarus on administrative offences that has been put into operation, a conclusion is made that the conceptual model of the procedural-executive code on administrative offences suggested by the author on which a group has based its developments and its expert evaluation of projects in the fields of the Code on Administrative Offences and the Procedural-executive code on administrative offences has been consummated by the legislator in the Procedural-executive Code of the Republic of Belarus on administrative offences that has been passed and put into operation on the 1st of March. The author's substantial contribution to the solving of such an important scientific problem as a separate codification of substantive and procedural norms of administrative offences is shown in this article. Some alterations and supplements to the Procedural-executive code on administrative offences suggested by other scientists are mentioned as well.