

ОБ УЧАСТИИ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Актуальность вопроса об участии прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях определяется дуалистическим характером его компетенции в административном процессе – надзорным и непосредственно административно преследующим. Дискуссию на предмет такого участия порождает главным образом реализация второго комплекса полномочий. Вместе с тем для обеспечения оперативности и эффективности надзора за соблюдением законодательства при ведении административного процесса прокурору необходимо знать о рассмотрении дела еще накануне, до принятия по нему решения, а в отдельных случаях – принять участие в его рассмотрении.

ПИКоАП Республики Беларусь определяет, что по ряду составов административных правонарушений (сегодня их 28) прокурор вправе составить протокол о совершенном правонарушении либо вынести постановление о наложении административного взыскания в порядке ч. 3 ст. 10.3 ПИКоАП. В таких ситуациях прокурор выступает в качестве участника административного процесса – должностного лица органа, ведущего этот процесс.

При осуществлении надзора за исполнением законов при ведении административного процесса иными уполномоченными органами прокурор вправе составить протокол о совершении любого административного правонарушения (п. 7 ч. 2 ст. 3.30 ПИКоАП). Из содержания ст. 1.4 ПИКоАП следует, что в таком случае прокурор не является органом, ведущим административный процесс. Подобный вывод обусловлен тем, что статус такого органа должностное лицо приобретает при исполнении двух критериев: оно ведет подготовку дела об административном правонарушении и составляет протокол об административном правонарушении. При составлении протокола в порядке надзора за деятельностью иного органа, ведущего административный процесс, прокурор непосредственно подготовку дела к рассмотрению не ведет. Вместе с тем составление протокола об административном правонарушении представляет собой важное процессуальное действие, определяющее дальнейшее движение дела – направление его на рассмотрение. В связи с чем представляется, что путем составления этого документа прокурор приобретает статус органа, ведущего административный процесс. Для устранения возникшей коллизии полагаем возможным приведенную часть определения органа, ведущего административный процесс, после союза «и» дополнить союзом «(или)».

Как следует из ч. 3 ст. 3.1, ст. 3.2 ПИКоАП, любое дело, в рамках которого протокол об административном правонарушении составлен прокурором, рассматривается судом. Участие прокурора в судебном разбирательстве возможно в двух случаях: когда им заявлено соответствующее ходатайство при направлении дела на рассмотрение (ч. 1 ст. 3.29, ч. 4 ст. 11.4 ПИКоАП); когда такое ходатайство заявлено физическим лицом, в отношении которого ведется административный процесс, законным представителем несовершеннолетнего или недееспособного, в отношении которых ведется административный процесс, защитником, представителем юридического лица, в отношении которого рассматривается дело (ч. 4 ст. 11.4 ПИКоАП).

При наличии одного из указанных обстоятельств прокурор обретает статус лица, участвующего в рассмотрении дела об административном правонарушении, и в силу ст. 11.1 ПИКоАП он должен быть извещен судом о времени и месте рассмотрения дела. Фактически прокурор в судебном заседании выполняет функции обвинителя, поскольку ч. 1 ст. 3.29 ПИКоАП ему в таком случае предоставлено право давать объяснения и представлять доказательства. Ввиду рассмотрения дела судом такие полномочия прокурора характеризуются особой значимостью, поскольку суд – единственный орган, на который не возлагается бремя доказывания виновности лица, в отношении которого ведется административный процесс, и иных обстоятельств, необходимых для вынесения законного постановления (ч. 2 ст. 6.1 ПИКоАП). Неучастие прокурора в рассмотрении дела судом, особенно при обращении лица, в отношении которого ведется административный процесс, за помощью защитника или представителя, может повлечь недостаток уличающих доказательств, устранение которого будет весьма затруднительным. В связи с чем представляется, что уведомление должностного лица органа, ведущего административный процесс, направившего дело на рассмотрение (и не только прокурора), о времени и месте слушания дела должно иметь место во всех случаях рассмотрения дела судом. Такие сведения важны и потому, что в заседании может быть объявлен перерыв либо производство по делу приостановлено.

Иначе складывается обстановка, если инициатива о начале административного процесса исходила от прокурора, однако ведение административного процесса им было поручено ОВД или иному компетентному органу (п. 8 ч. 2 ст. 2.15, ч. 1 ст. 9.4 ПИКоАП): закон не обязывает суд или государственный орган, рассматривающий дело по существу, уведомлять о рассмотрении дела прокурора. В таком случае его участие на этой стадии административного процесса законом также не предусмотрено.

В свою очередь, поскольку, например, согласно российскому законодательству возбуждение дел по ряду составов административных правонарушений относится к исключительной компетенции прокурора (ч. 1 ст. 28.4 КоАП России), на что обращают внимание российские специалисты в области права И.И. Балаклеец и М.Б. Цуприк, а также он наделен правом возбудить производство о любом другом административном правонарушении, то представляется, что факт совершения таких правонарушений имеет существенное государственное и общественное значение.

В ст. 25.11 КоАП России установлено, что прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного по его инициативе, а также дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним.

Как отмечает российский правовед О.М. Соловьева, принятие решения об участии либо неучастии в рассмотрении подобных дел осуществляется прокурором самостоятельно в порядке усмотрения.

При этом в Российской Федерации перечень правовых инструментов прокурора на данной стадии административного процесса шире. Ему предоставлены права не только на участие в рассмотрении дела и представление доказательств, но и на заявление ходатайств, дачу заключений по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, что значительно повышает его статус как участника производства по делу об административном правонарушении.

Законодательство Казахстана предусматривает ряд случаев, когда административно-деликтное дело не может быть рассмотрено без участия прокурора. Так, согласно ч. 3 ст. 759 КоАП Республики Казахстан прокурор в обязательном порядке извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, о правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы страны. В его отсутствие такое дело может быть рассмотрено, если имеются данные о своевременном извещении прокурора о месте и времени рассмотрения дела и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 г. № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» к перечню дел об административных правонарушениях, подлежащих рассмотрению с обязательным участием прокурора, отнесены также возбужденные им самим дела и дела, по которым его участие по письменному указанию признано необходимым вышестоящим прокурором (п. 42).

Таким образом, закрепленные в административно-деликтном законодательстве России и Казахстана подходы, обеспечивающие возможность и необходимость участия прокурора в рассмотрении особо значимых дел, а также закрепляющие перечень его полномочий, не лишены оснований и могут быть приняты во внимание при совершенствовании ПИКоАП Республики Беларусь.

УДК 343.9

И.Л. Подвойский

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Правильное сочетание всей системы мер охраны правопорядка, входящих в компетенцию органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан, в масштабах общества в целом, а также в отдельных его областях или сферах, административно-территориальных единицах, целевых программах и мероприятиях, включая и общественные места, возможно только на основе научной организации. Их совершенствование является важнейшим направлением поддержания и укрепления общественного порядка и значимым для практической деятельности органов внутренних дел и других субъектов, осуществляющих охрану общественного порядка, на всех этапах развития общества.

С одной стороны, широкий спектр видов, форм и методов, приемов и способов, составляющих арсенал действий (деятельности) субъектов, осуществляющих охрану общественного порядка, предоставляет возможность своевременно и адекватно реагировать на изменения оперативной обстановки. А с другой – неграмотное их использование и неумелые тактические действия влекут, как правило, за собой негативные последствия, нарушения законности, прав и интересов физических и юридических лиц, общества и государства, а также нередко приводят к ранениям или гибели граждан, сотрудников органов внутренних дел; побегу преступников и другим чрезвычайным происшествиям; могут стать одной из причин напряженности криминальной ситуации на улицах и в других общественных местах.

Необходимость повышения эффективности государственного управления в сфере охраны общественного порядка обусловлена сложной оперативной обстановкой в части совершения преступлений в состоянии алкогольного опьянения; периодическим ростом тяжких и особо тяжких преступлений против личности, особенно в сфере семейно-бытовых отношений, преступлений, совершенных в общественных местах, а также лицами, имеющими судимость, а также потребностью обеспечения охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий и выработки наиболее целесообразных форм и методов, приемов и способов обеспечения охраны общественного порядка с учетом современных реалий и на ближайшую перспективу.

Несмотря на широту применения организационно-тактических форм и методов, приемов и способов охраны общественного порядка, в практической деятельности органов внутренних дел возникают проблемы как организационного характера, так и правового регулирования общественных отношений, что приводит к низкой эффективности реализуемых мер и (или) к нарушению прав и свобод граждан. Это происходит, потому что нет единой концепции комплексного подхода к организации и тактике в такой важной сфере общественных отношений, как общественный порядок и его поддержание.

Охрана общественного порядка и безопасности, осуществляемая органами внутренних дел, должна представлять собой комплекс организационно-тактических мероприятий, выполняемых в рамках законодательства, оптимальных формах и методах административной деятельности органов внутренних дел, разработанных на научной основе в соответствии с приоритетными направлениями и задачами, определенными директивными требованиями МВД Республики Беларусь.

Повысить эффективность управления органами внутренних дел в сфере охраны общественного порядка призваны:

оптимальный расчет сил и средств, который позволяет при наличии минимального количества нарядов милиции обеспечить максимально возможную эффективность реализации функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

повышение защищенности граждан от противоправных посягательств с помощью технических средств (видеонаблюдение, обеспечивающее круглосуточный контроль за наиболее оживленными улицами и площадями; система позиционирования нарядов, позволяющая в режиме реального времени установить местонахождение ближайшего к месту происшествия наряда; система удаленного доступа к информационным банкам данных и др.).