

Д. В. ТКАЧЕВА

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС»

В статье рассматривается понятие и структура административного процесса как вида государственно-управленческой деятельности, точки зрения различных авторов, касающиеся особенностей административного процесса. Исследуется процесс формирования административного законодательства в Республике Беларусь, подходы, определяющие пути реформирования административно-процессуальных правовых норм. Анализ этого процесса свидетельствует о некоторых ошибках в формулировке данного понятия. В статье анализируются полномочия государственных органов в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Цель данной работы — определить сущность понятия «административный процесс» и внести предложения по его совершенствованию. Автор делает вывод, что административный процесс — многогранный правовой феномен — носит различный характер, предоставляя в зависимости от реализуемой нормы права одному и тому же субъекту различные полномочия.

Ключевые слова: административный процесс; административные дела; правонарушения; административное принуждение; административное взыскание.

УДК 342.92

Введение. Понятие «административный процесс» характеризуется неоднозначным доктринальным определением. Административный процесс можно рассматривать как отдельную юридическую категорию. Сформировалось это понятие сравнительно недавно, и среди ученых нет единства взглядов относительно административного процесса. Цель данной работы — определить сущность понятия «административный процесс» и внести предложения по совершенствованию этого понятия.

Основная часть. Теоретические разработки важнейших аспектов административного процесса начались примерно в 60-х гг. XX в. Так, Н. Г. Салищева определяла его как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, а также по применению мер административного принуждения. По мнению В. Н. Протасова, административный процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой реализуется охранительное правоотношение. Регулятивное же правоотношение, с точки зрения В. Н. Протасова, осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры. При этом автор не формулирует четкого понятия юридической процедуры, но лишь констатирует ее признаки. Как единый процесс, включающий два вида административно-процессуальной деятельности, — административно-процедурную и административно-юрисдикционную, рассматривают административный процесс Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. В отличие от приведенной выше точки зрения, производство по принятию правовых актов управления авторы относят к одному из видов административно-процедурных производств. Производство по делам об административных правонарушениях они определяют как вид административно-юрисдикционного производства [1, с. 215 — 223]. А. В. Кирин рассматривает административно-деликтный процесс

Дина Владимировна ТКАЧЕВА (tkachevadeena@yandex.by), аспирантка кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

как самостоятельный, единственно реально сложившийся и законодательно оформленный вид административного процесса и как составную часть административно-деликтного права [2, с. 10]. Другой автор В. А. Круглов полагает, что административным процессом является установленный Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПИКоАП) порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. Он указывает, что законодателем административный процесс отождествлен с понятием производства по делам об административных правонарушениях [3, с. 6]. Некоторые белорусские ученые-административисты полагают, что административно-деликтный процесс входит в систему административного права наряду с административным (управленческим) правом и административно-деликтным правом, если под административно-деликтным процессом считать не только ту процессуальную деятельность, которую ПИКоАП определяет как административный процесс, но и деятельность по исполнению административных взысканий [4, с. 5]. И с этим нельзя не согласиться.

Административный процесс предназначен для того, чтобы обеспечить применение материальных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения определенных юридических результатов, предполагаемых диспозицией нормы, т. е. соответствующими правилами должного поведения. Административный процесс рассматривается как сложное социально-правовое явление и вид социальной деятельности, а значит, выражен двояко. С одной стороны, как элемент социального управления он включен в механизмы реализации исполнительной и судебной власти. С другой стороны, административный процесс выступает в качестве вида юридического процесса и имеет характерные юридические признаки. Установление связей административного процесса с этими двумя родовыми системами позволяет составить представление о его особенностях. Административный процесс имеет ярко выраженную управленческую процедуру, производную от исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления. Властный характер управления предопределяет характеристику административного процесса как юридической формы реализации исполнительной власти в процессе государственного управления (управленческом процессе).

Содержанием административного процесса является процедурно-процессуальная деятельность его участников по реализации материально-правовых административных норм и процессуально-правовых норм, регламентирующих порядок применения первых. Эта деятельность прямо не связана с отношениями управленческого (служебного) подчинения, однако носит государственно-властный характер. Должностные лица выносят постановления о применении мер административного принуждения. Они являются обязательными для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Некоторые постановления о применении мер административного принуждения (штраф, административное выселение из самовольно занятого жилого помещения) исполняются принудительно судебными приставами-исполнителями, состоящими при органах юстиции. При осуществлении этой деятельности выявляются и фиксируются факты совершения административных правонарушений, производится разбирательство по ним (собственно правоприменение), исполняются постановления о наложении административных взысканий и разрешаются вопросы, связанные с их исполнением. Содержание административного процесса состоит в совершении его участниками действий, регламентированных административно-процессуальными нормами, которые обеспечивают реализацию соответствующих прав и обязанностей.

Широкое понимание административного процесса соответствует современным тенденциям законодательной деятельности и правотворчества органов исполнительной власти. В настоящее время принято множество нормативных актов, устанавливающих порядок осуществления управленческой деятельности в различных сферах и областях управления и административного судопроизводства, которые гарантируют эффективное применение норм административного права, результативность управленческой деятельности и правовую защиту граждан от неправомерных действий и бездействия со стороны органов управления и их служащих. Разумеется, что все формы и методы управленческого процесса невозможно установить правовым путем, но правовое государство обязано к этому стремиться. Максимально широкий подход к пониманию содержания административного процесса создает теоретические и правовые предпосылки к всесторонней правовой регламентации управленческих процедур и завершения формирования административно-процессуального права в качестве цельной и самостоятельной отрасли в системе права. На наш взгляд, *административный процесс* — это действия уполномоченных исполнительных органов (должностных лиц), которые урегулированы административно-правовыми нормами по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих в сфере государственного управления при реализации задач и функций исполнительной власти, образующих общую систему процессуальных действий.

Административный процесс — урегулированная административными нормами деятельность должностных лиц по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти в рамках ПИКоАП.

Сложность административного процесса в том, что он состоит из двух элементов. Один элемент — это деятельность органов государственного управления по разрешению подведомственных дел. Другой — отношения между участниками данной деятельности.

Административный процесс связан с административным правонарушением и участниками процесса. Административные правонарушения совершаются в различных сферах государственного управления. Это и обуславливает необходимость создания и наделения полномочиями весьма широкого круга государственных органов и должностных лиц по предупреждению и пресечению административных правонарушений в разных отраслях. Законодательство об административных правонарушениях применяется многими органами и должностными лицами. Административный процесс по делу об административном правонарушении может быть начат одним органом (должностным лицом), затем в установленном порядке дело может быть передано на рассмотрение другому органу, а принятое по делу об административном правонарушении решение может исполняться третьим органом. Административно-деликтный процесс включает в себя несколько стадий, направленных на рассмотрение дела об административном правонарушении по существу (при рассмотрении жалобы или протеста на постановление), и одну стадию по исполнению постановления. Подтверждение того, что последняя стадия законодателем рассматривается как одна из стадий административного процесса, — включение главы 13 с соответствующим названием в раздел III ПИКоАП «Административный процесс» [5]. ПИКоАП предусматривает единую систему органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Наряду с выполнением основных функций большинство органов уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, тем самым реализуя свою юрисдикционную компетенцию. К таким органам относятся

суды, комиссии по делам несовершеннолетних, органы внутренних дел, органы пограничной службы и др. Итак, дела об административных правонарушениях рассматривают различные органы. Их перечень указан в ст. 3.1 ПИКоАП в той последовательности, в которой они перечислены в этой статье. Далее в гл. 3 размещены статьи, посвященные подведомственности дел об административных правонарушениях судам и органам, ведущим административный процесс. Подведомственность дел определяется указанием статьи Особенной части КоАП Республики Беларусь (КоАП), в которых указаны конкретные виды административных правонарушений.

Анализ ПИКоАП показывает, что к подведомственности судов отнесены дела об административных правонарушениях, предусмотренных значительным числом статей Особенной части КоАП. Общие суды рассматривают около 70 % всех действующих статей Особенной части КоАП.

В ОВД рассматривают дела об административных правонарушениях руководители территориальных ОВД и их заместители. Данная компетенция закреплена в п. 2 ст. 3.6 ПИКоАП. Например, дела об административных правонарушениях против безопасности движения и эксплуатации транспорта (гл. 18 КоАП) могут рассматривать все сотрудники: от инспектора дорожно-патрульной службы до начальника ГАИ (ч. 3, 4 ст. 3.6 ПИКоАП).

Особенностью рассматриваемой системы является множественность органов административной юрисдикции. Это не единственный признак рассматриваемой системы. Другая особенность — их неоднородность. Одни государственные органы, входящие в систему, созданы специально для осуществления юрисдикционных функций, например, административные комиссии (ст. 3.4 ПИКоАП). Другие — выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций, например, сельские, поселковые исполкомы (ст. 3.3 ПИКоАП). Так, у контрольно-надзорных органов эта деятельность занимает существенный объем работы, поскольку в ней состоят их функциональные обязанности, например, органы государственного пожарного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь (ст. 3.9 ПИКоАП), органы государственного санитарного надзора (ст. 3.10 ПИКоАП).

Основой создания системы государственных органов является территориально-отраслевой принцип. Территориальные органы функционируют в пределах той или иной административно-территориальной единицы. К ним относятся административные комиссии, исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов депутатов, комиссии по делам несовершеннолетних, районные (городские) суды, ОВД. Они наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Данные органы уполномочены рассматривать различные виды административных правонарушений, которые совершены на территории района, города, сельского, поселкового совета.

В отличие от территориальных органов отраслевые органы административной юрисдикции связаны непосредственно с отраслями управления.

Законодательство предусматривает порядок образования и работы коллегиальных органов. Порядок образования коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определяется законодательными актами Республики Беларусь (ст. 3.28 ПИКоАП). Так, в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября 2001 г. № 1396 «Об утверждении Примерного положения об административной комиссии» административная комиссия при сельских, поселковых, городских, районных исполнительных комитетах образуется по решению соответствующего исполнительного комитета, а при местных адми-

нистрациях — по решению городского исполнительного комитета [6]. Состав административной комиссии и изменения в нем утверждаются решением местного исполнительного и распорядительного органа, принявшего решение о ее образовании. Административная комиссия вправе рассматривать дела об административных правонарушениях при наличии не менее половины членов ее состава.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. № 1599 утверждено «Положение о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних» [7]. В состав комиссий по делам несовершеннолетних местных исполнительных и распорядительных органов по должности могут входить руководители органов государственного управления образованием, органов по труду и социальной защите, органов государственного управления здравоохранением, органов государственной службы занятости, ОВД, органов, учреждений и иных организаций культуры, досуга, спорта и туризма, а также депутаты Советов депутатов (с их согласия), представители профсоюзных и иных общественных организаций (объединений), осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (с их согласия).

Законодательством предусмотрены полномочия должностных лиц органов, ведущих административный процесс. Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут налагать предусмотренные Особенной частью КоАП административные взыскания в пределах предоставленных им полномочий и только при исполнении служебных обязанностей (ст. 3.29 ПИКоАП). Должностное лицо органа, ведущего административный процесс, которое направило дело об административном правонарушении на рассмотрение, может участвовать в его рассмотрении, если ходатайствует об этом, а также давать объяснения и представлять доказательства по делу об административном правонарушении.

Должностные лица органов, ведущих административный процесс, наделены полномочиями на подготовку дел об административных правонарушениях и составление протоколов об административных правонарушениях. Например, должностные лица ОВД наделены такими полномочиями постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 1 марта 2010 г. № 47 (с изм. и доп.) «О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению» [8]. Также должностные лица органов пограничной службы Республики Беларусь наделены полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку таких дел к рассмотрению [9]. В пределах своей компетенции они обязаны предупреждать, выявлять и пресекать преступления и административные правонарушения, иные нарушения законодательства.

Лица, уполномоченные в соответствии с ПИКоАП составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению, в случаях, предусмотренных ч. 3 и 3¹ ст. 10.3 ПИКоАП, вправе наложить административное взыскание за совершение административного правонарушения. С учетом специализации законодатель определяет компетенцию каждого государственного органа. При этом особое внимание уделяется закреплению предметной компетенции, позволяющей определить место каждого государственного органа (должностного лица) в системе административной юрисдикции, его пра-

ва и обязанности. Это дает возможность правоприменителю облегчить поиск необходимой ему нормы права.

В понятие «административный процесс» законодатель не включает так называемый управленческий процесс: производство о разрешении обращений граждан; производство о подготовке и принятии актов государственного управления. Подобный подход утверждает, что административный процесс является самостоятельным правовым явлением наравне с уголовным, гражданским, хозяйственным и управленческим процессами. Между тем представляется, что указанное определение административного процесса не в полной мере согласуется с понятиями, существующими в системе административного процесса. Административный процесс как порядок деятельности состоит из процессуальных действий, осуществляемых в установленном ПИККоАП порядке. Руководствуясь определением административного процесса, такую деятельность осуществляют все участники административного процесса. Однако из определения процессуальных действий (абз. 21 ст. 1.3 ПИККоАП) следует, что они реализуются (производятся) только должностными лицами, которые совершают административный процесс. Получается, что просто участники административного процесса, названные в главе 4 ПИККоАП, процессуальных действий не совершают. Значит, они не осуществляют и административный процесс. Во избежание названной коллизии, думается более правильным было бы понимать под процессуальными действиями: «...предусмотренные настоящим Кодексом и производимые в соответствии с его положениями действия участников административного процесса, совершаемые в период его проведения» или же абзац 3 ст. 1.4 изложить в следующей редакции: «Административный процесс — это установленный ПИККоАП порядок деятельности государственных органов (их должностных лиц) по делу об административном правонарушении в пределах своих полномочий и возложенных обязанностей». Такими органами являются «...орган, ведущий административный процесс — государственный орган, рассматривающий дело об административном правонарушении в пределах своей компетенции, составляющий протокол об административном правонарушении и ведущий подготовку дела об административном правонарушении либо налагающий административное взыскание» (абз. 16 ст. 1.4 ПИККоАП). Следует отметить, что ПИККоАП в отличие от УПК не предусматривает для кого бы то ни было право реагировать на нарушения законодательства, сами по себе способствовавшие совершению правонарушения и не повлекшие в дальнейшем иные причины и условия его совершения. Например, в УПК уголовный процесс определяется как порядок деятельности органов, ведущих уголовный процесс (ч. 1 ст. 1). В ГПК гражданский процесс раскрывается тоже через порядок рассмотрения и разрешения судами гражданских и иных видов дел (ст. 3). Процессуальная деятельность органов, ведущих административный процесс, сопровождается действиями иных участников процесса и осуществляется в пределах, предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей. Термин «административный процесс» не свидетельствует о связи его с государственным управлением. Подобное название созвучно административно-деликтному праву.

Таким образом, особенностью административного процесса является то, что он обеспечивает процедуру реализации регулятивных и охранительных норм права. При этом административный процесс носит различный характер, предоставляя в зависимости от реализуемой нормы права одному и тому же субъекту различные полномочия. Административный процесс — это многогранный и многовекторный правовой феномен.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Мигачев, Ю. И.* Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — 447 с.

Migachev, Ju. I. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii [Administrative law of Russian Federation] : ucheb. dlja bakalavrov / Ju. I. Migachev, L. L. Popov, S. V. Tihomirov ; pod red. L. L. Popova. — 3-e izd., pererab. i dop. — M. : Jurajt, 2013. — 447 p.

2. *Кири́н, А. В.* Теория административно-деликтного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. В. Кири́н ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. — М., 2012. — 58 с.

Kirin, A. V. Teorija administrativno-deliktnogo prava [Theory of administrate-tort law] : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk : 12.00.14 / A. V. Kirin ; Ros. akad. nar. hoz-va i gos. sluzhby pri Prezidente RF. — M., 2012. — 58 p.

3. *Круглов, В. А.* Комментарий к Процессуально-исполнительному кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях / В. А. Круглов. — Минск : Амалфея, 2017. — 640 с.

Kruglov, V. A. Kommentarij k Processual'no-ispolnitel'nomu kodeksu Respubliki Belarus' ob administrativnyh pravonarushenijah [Commentary to the Process-Executive Code of the Republic of Belarus on Administrative Offenses] / V. A. Kruglov. — Minsk : Amalfeja, 2017. — 640 p.

4. Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право : учеб. пособие : в 2 ч. / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева, О. И. Чуприс. — Минск : Выш. шк., 2017. — Ч. 2 : Процессуально-исполнительное право. — 239 с.

5. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 20 дек. 2006 г., № 194-З : принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г. : одобр. Советом Респ. 1 дек. 2006 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12. 2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

6. Об утверждении Примерного положения об административной комиссии [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 сент. 2001 г., № 1396 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 29.08. 2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

7. Положение о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 дек. 2003 г., № 1599 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 02.06. 2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

8. О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению [Электронный ресурс] : постановление Министерства внутренних дел Респ. Беларусь, 1 марта 2010 г., № 47 : в ред. постановления Министерства внутренних дел Респ. Беларусь от 22.09. 2017 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

9. О некоторых вопросах ведения административного процесса в органах пограничной службы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Государственного погранич. ком. Респ. Беларусь, 30 сент. 2013 г., № 13 : в ред. постановления Государственного погранич. ком. Респ. Беларусь от 12.03. 2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

DZINA TKACHOVA

THE SUBSTANCE OF THE NOTION OF ADMINISTRATIVE PROCESS

Author affiliation. *Dzina TKACHOVA* (tkachevadeena@yandex.by), *Belarus State Economic University (Minsk, Belarus)*.

Abstract. The article examines the notion and structure of administrative process as a variety of public administration activities, discusses the viewpoints of various authors regarding the peculiarities of the administrative process. The process of formation of the administrative legislation in the Republic of Belarus is explored, the approaches determining the ways to reform administrative procedural rules are considered. The analysis testifies to certain mistakes in the formulation of the process. The authority of public administration bodies is analyzed in the sphere of proceedings in the cases involving administrative offenses. The objective of the paper is to describe the substance of the notion of administrative process and make suggestions for its improvement. The author draws a conclusion that administrative process is a multifaceted legal phenomenon which has a varied nature, giving one and the same subject various authority depending on the enforceable rule of law

Keywords: administrative process; administrative cases; offenses; administrative coercion; administrative sanction.

UDC 342.92

*Статья поступила
в редакцию 24. 06. 2021 г.*

В. В. МЕРКУШИН

**ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗОВАННАЯ
ПРЕСТУПНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ
НЕЛЕГАЛЬНЫЙ БИЗНЕС: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
И НОВЫЕ УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ**

Раскрываются основные аспекты феномена транснациональной организованной преступности как современной формы международного нелегального бизнеса. На основе изучения доктринальных и правовых источников автором предлагаются рекомендации по совершенствованию механизма правового регулирования экономической безопасности государств.

В качестве специальных разработок автор предлагает принять в рамках ООН два важнейших документа: 1) Всеобъемлющая Конвенция ООН против контрабанды; 2) Протокол о предотвращении и пресечении преступлений в сфере высоких технологий, особенно киберпреступлений, и наказаниях за них, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.

Ключевые слова: транснациональная организованная преступность; безопасность государств; угрозы; международный нелегальный бизнес.

УДК 341

Владимир Владимирович МЕРКУШИН (valdshin@mail.ru), кандидат юридических наук, доцент, Белорусский государственный университет (г. Минск, Беларусь).