

И.Б. Зарецкий, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Раскрывается сущность административной процедуры как составной части административного процесса, рассматриваемого в качестве совокупности различающихся конкретными предметами административных производств, система которых может быть сведена к двум обобщенным группам – юрисдикционному и процедурному производству.

На основании анализа материалов практики и действующего законодательства показано, что административная процедура является минимальной структурной единицей управленческого процесса.

Исполнительная власть любого государства реализуется с помощью различного рода действий, совокупно характеризующихся как государственно-управленческая деятельность, поэтому имеются необходимые основания для того, чтобы рассмотреть ее с процессуальных позиций. Это означает, что данный вид государственной деятельности имеет процессуальную форму. Минимальной же структурной единицей управленческого процесса является административная процедура.

Согласно определениям, данным в Советском энциклопедическом словаре, слово «процесс» (от лат. *processum* – продвижение) означает: 1) последовательную смену явлений, состояний в развитии чего-нибудь; 2) совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата; а слово «процедура» (фр. *procedure* от лат. *procedo* – продвигаюсь) – установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела. Как можно заметить, оба слова образованы от одного корня и имеют явное сходство в смысловом значении [11, с. 548].

Российский ученый-административист профессор Ю.М. Козлов отмечает, что основу формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и в узком, или собственном (правоохранительном), смысле составляет административно-процессуальная деятельность: 1) административно-юрисдикционная; 2) административно-процедурная [2, с. 118].

Сам же административный процесс, по мнению профессора Г.И. Петрова, представляет собой совокупность различающихся конкретными предметами административных производств, система которых может быть сведена к двум обобщенным группам: 1) юрисдикционному производству; 2) процедурному производству [9, с. 27].

В свою очередь, процедурное производство включает в себя такие его виды, как лицензионно-разрешительное, регистрационное, по принятию правовых актов управления и др.

Основными проблемами раскрытия сущности административной процедуры являются: 1) определение понятия «административная процедура»; 2) определение места административной процедуры в системе общественных отношений, урегулированных административным правом. Очевидно, что без определения рассматриваемого понятия невозможно составить должного представления о явлении, им обозначенном. В науке административного права существуют разные подходы к анализу и пониманию административных процедур.

Прежде всего возникает вопрос о содержании понятия «правовая процедура», так как в правовом характере административных процедур нет оснований сомневаться. Профессор В.Н. Протасов считает, что «процедура есть система, которая: а) ориентирована на достижение конкретного социального результата; б) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения; в) урегулирована социальными нормами; г) иерархически построена; д) находится в развитии; е) выступает средством реализации основного общественного отношения (имеет служебный характер). Правовая процедура действует в правовой среде» [10, с. 15]. Следует согласиться с пониманием правовой (административной в том числе) процедуры как системы, но целесообразно указать, что свойство системности объективно требует пересмотра всего подхода к регулированию взаимодействия органов власти между собой, а также с гражданами и юридическими лицами. В таком случае нет и быть не может пробелов правового регулирования, а однотипные процедуры должны единообразно трактоваться с любых – теоретических и практических – позиций.

Что касается конкретизации понятия правовой процедуры в управленческой сфере, то, например, российский ученый И.М. Лазарев считает, что административные процедуры – это «урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с

не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения» [3, с. 29].

Так понимать административную процедуру – значит неоправданно сужать круг явлений реальной правовой жизни, подпадающих под признаки правовой процедуры. Дело в том, что процедурный характер управленческой деятельности вытекает не из полномочий государственных органов в рамках их компетенции, и не из наличия либо отсутствия административно-процессуальных регулятивов деятельности, а только лишь из характера и назначения этой деятельности. Именно поэтому всякое правоприменительное действие носит дискретный характер, т. е. имеет естественные ограничители и фиксированный результат. Под ограничителями мы понимаем: 1) пространственные пределы деятельности по применению права; 2) компетенцию государственного органа, пределы которой он не может превысить, с одной стороны, но, с другой стороны, он не может не выполнить в рамках данной процедуры то, что ему предписано компетенционными нормами.

По проблеме понятия и содержания термина «административный процесс» на сегодняшний день в юридической литературе можно встретить два различных подхода. Сторонники первого считают, что административный процесс – это порядок реализации административно-правовых норм, второго, что административный процесс – это регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения.

Первое определение административного процесса дано на основе «процедурной концепции», а второе – на основе «юрисдикционной концепции». Если разобраться в смысле этих концепций, то можно увидеть и разницу данных подходов в определении административного процесса.

Из данных определений видно, что сторонники «процедурной концепции» определяют административный процесс как совокупность всех действий, совершаемых органами государственного управления (их должностными лицами) по реализации возложенных на них задач и функций. В данном случае под административным процессом понимается по сути порядок (процедура) осуществления государственно-управленческой деятельности.

Нормы права, регламентирующие порядок осуществления государственно-управленческой деятельности ее различными субъектами, разрознены, часто отданы на откуп ведомственным интересам либо по некоторым вопросам вообще отсутствуют. Их единообразие возможно только в случае кодификации в едином источнике, что является перспективной задачей законодателя, идущего по пути построения правового государства. Форма такого единого источника представляется оправданной в виде Административного кодекса, имеющегося сегодня в ряде демократических государств. Говоря о данной проблеме, следует вести речь об административных процедурах или административно-процедурных правилах, регламентирующих государственно-управленческую деятельность. Именно поэтому концепция определения административного процесса получила название «процедурной».

Вторая концепция рассматривает административный процесс более узко, как деятельность юрисдикционного характера. В праве под юрисдикцией (от лат. *jurisdictio* – судопроизводство, в свою очередь, от лат. *jus* – право и *dicō* – говорю) понимается установленная законом (или иным правовым актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т. е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям. Это – распространенное понимание юрисдикции. Но вместе с тем этот термин иногда отождествляется с судопроизводством, правосудием, иногда – с подведомственностью, подсудностью разрешаемых дел и даже с системой соответствующих юрисдикционных органов. Целесообразно использовать данный термин в распространенном смысле. Уяснив смысл термина «юрисдикция», можно понять, почему вторая концепция определения административного процесса получила название «юрисдикционной».

Поскольку обе рассмотренные точки зрения имеют право на существование, представляется нецелесообразным выяснять правильность какой-либо из них. Необходимо лишь определиться, что административный процесс в определении по процедурной концепции – это понятие в широком смысле, а административный процесс, определенный в юрисдикционной концепции, рассматривается в узком смысле. Следует также отметить, что некоторые авторы под административным процессом иногда понимают еще более узкое понятие – производство по делам об административных правонарушениях. Одной из предпосылок такого необоснованно узкого понимания административного процесса является существовавший в начале XX в. в советской Украине Административно-процессуальный кодекс, который регулировал лишь производство по делам об административных правонарушениях [4, с. 162].

Приблизительно до 1950-х гг. специального регулирования административных процедур не существовало. Сначала такой закон появился в США. В 1960-х гг. один за другим были приняты законы об административных процедурах в западноевропейских странах. Сейчас такие законы есть и во многих странах Восточной Европы и странах бывшего СССР [1].

В настоящее время в Республике Беларусь понятие «административная процедура» установлено в ст. 1 закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур», вступившего в силу с 12 мая 2009 г. [7]. Административная процедура – это действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением) либо регистрацией, или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности [7].

Зарубежное законодательство по-разному определяет «административную процедуру». Как представляется, это зависит в первую очередь от того, насколько развито в той или иной стране управленческое право, насколько действующее законодательство учитывает научные рекомендации и идет в ногу со временем, с практическими запросами и потребностями.

Принятый конгрессом США в 1946 г. Закон об административной процедуре стал своеобразным кодексом федерального административно-процессуального права. Этот закон был первой в странах общего права попыткой законодательного органа установить важнейшие, принципиальные положения, регулирующие административную процедуру. Административная процедура в США фактически представляет собой итог юридической практики по защите адвокатами интересов частных лиц, недовольных действиями административных учреждений. Американцы не выделяют процессуальные нормы из своего административного права. Порядок работы административных учреждений уже давно регулируется комплексными правовыми актами. Все виды административной деятельности подробно регламентированы: нормотворчество, исполнительная, правоприменительная и правоохранительная сфера [1].

В последние годы в России принято множество законов и других нормативных актов по организации и деятельности органов исполнительной власти. Однако порядок их функционирования, вопросы процедуры еще не нашли необходимого правового закрепления. Процессуальные нормы общего характера содержатся по существу лишь в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации, в котором административная процедура лишь частично урегулирована. Рассмотрение органами исполнительной власти заявлений граждан по их индивидуальным делам, не носящим характера правонарушений, и в особенности нормотворческая процедура не получили должного нормативного регулирования.

До принятия закона от 28 октября 2008 г. Республики Беларусь «Об основах административных процедур» отношения в сфере совершения административных процедур регулировались указами президента Республики Беларусь от 16 марта 2006 г. № 152 «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан» [8] и от 13 сентября 2005 г. № 432 «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях» [6], постановлением Совета министров Республики Беларусь от 27 августа 2007 г. № 1102 «О некоторых мерах по совершенствованию административных процедур, совершаемых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», действие которых не распространялось на административные процедуры, связанные с техническими нормативными правовыми актами [5].

Статьи 1–3 закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» впервые расширили сферу правового регулирования административных процедур, включив в нее процедуры, определенные техническими нормативными правовыми актами, а также связанные с подтверждением соответствия продукции (работ, услуг) требованиям технических нормативных правовых актов. В частности, ст. 2 указанного закона не устанавливает, что его действие не распространяется на сертификацию товаров (работ, услуг) [7].

В этой связи с момента вступления в силу закона ряд нормативных актов необходимо дополнить административными процедурами, связанными с техническими нормативными правовыми актами.

И очевидно, что при реализации плана мероприятий административной реформы законодатель действует на основе «процедурной концепции».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административные процедуры как составная часть административного процесса, который, в свою очередь, является составной частью юридического процесса, – это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения. Только комплексный подход к решению основных проблем установления и функционирования института административных процедур способен превратить данный институт в действенный демократический механизм, призванный гарантировать реализацию установленных законом прав физических и юридических лиц.

Библиографические ссылки

1. Административно-процессуальное право США [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.deutsch-russischdeutsch.ru/usa/us_administrative_law.haw.html. Дата доступа: 12.02.2009.
2. Козлов, Ю.М. Административное право : учеб. для вузов / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов ; под общ. ред. Ю.М. Козлова. 2-е изд. М. : Юрист, 2005.
3. Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.М. Лазарев. М., 2002.
4. Мельников, А.В. Административное право Российской Федерации. Общая часть : учеб. пособие / А.В. Мельников. Волгоград : Изд-во Волгогр. акад. МВД России, 2004.
5. О некоторых мерах по совершенствованию административных процедур, совершаемых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Совета министров Республики Беларусь, 27 авг. 2007 г., № 1102 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. № 213. 5/25727.
6. О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях : указ президента Респ. Беларусь, 13 сент. 2005 г., № 432 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2005. № 143. 1/6790.
7. Об основах административных процедур : закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., № 433-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2008. № 264. 2/1530.
8. Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан : указ президента Респ. Беларусь, 16 марта 2006 г., № 152 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. № 44. 1/7344.
9. Петров, Г.И. Задачи кодификации советского административного права / Г.И. Петров // Совет. государство и право. 1958. № 6.
10. Протасов, В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В.Н. Протасов // Совет. государство и право. 1990. № 7.
11. Процедура // Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. М., 1983. С. 548.

И.В. Козелецкий, заместитель начальника кафедры административного права и управления органами внутренних дел Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент;

А.Л. Федорович, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА ОФОРМЛЕНИЯ, ОСУЖДЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В ЛЕЧЕБНО-ТРУДОВЫЕ ПРОФИЛАКТОРИИ

На основании изучения процесса оформления в лечебно-трудовые профилактории Республики Беларусь хронических алкоголиков и наркоманов, систематически нарушающих общественный порядок и права других лиц, рассматриваются некоторые актуальные вопросы административно-правового и административно-процессуального характера, связанные с оформлением, осуждением и помещением в лечебно-трудовые профилактории. Вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной среде общественных отношений.

Борьба с пьянством, алкоголизмом и наркоманией, искоренение их причин и ликвидация негативных последствий являются одной из главных задач как всего государства в целом, так и органов внутренних дел в частности. Оценка криминогенной обстановки, прогнозы ее развития свидетельст-