

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

## ФОРМИРОВАНИЕ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

*Рассматривается понятие и структура административного процесса как вида государственно-управленческой деятельности. Исследуется вопрос о критерии, позволяющем выделить однородные группы административных дел, рассмотрение которых составило бы содержание соответствующих видов производств. Рассмотрены точки зрения различных авторов, касающиеся понятия и особенностей административного процесса. Исследуется процесс формирования административного законодательства в Республике Беларусь, подходы, определяющие пути реформирования административно-процессуальных правовых норм. Приведенный анализ действующих нормативных правовых актов свидетельствует о некоторых пробелах в правовом регулировании административного процесса и некоторых ошибках в формулировке данного понятия.*

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 [6, с. 395]. Данный вид государственной деятельности имеет процессуальную форму. Под процессом принято понимать совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата, либо порядок осуществления какой-либо деятельности, например законодательный, бюджетный, землеустроительный процессы и т. д. Административный процесс – это не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но прежде всего порядок реализации административно-правовых норм. Особенностью административного процесса, – считает Д.Н. Бахрах, – является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и реализацию регулятивных норм [2, с. 305].

С юридических позиций назначение административного процесса – реализация норм материального права. Исходя из данной методологической позиции деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса. В подобном понимании он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов, предполагаемых диспозицией нормы, то есть соответствующих правил должного поведения. Данная функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме. Именно в такой форме происходит юридически-властная реализация задач и функций исполнительной власти. Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиции). В равной мере на долю субъектов исполнительной власти приходится реализация санкций материальных административно-правовых норм. Соответственно, возможен двойкий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности: правоприменительный и правоохранительный.

При характеристике административного процесса прежде всего необходимо учитывать общие качества, присущие направлениям его практического воплощения в повседневной государственно-управленческой деятельности. Эти качества находятся в прямой зависимости от основного признака процесса в его юридическом понимании, а также органически связаны с определяющими свойствами деятельности по практической реализации исполнительной власти. Последние находят свое выражение в юридической власти и односторонности волеизъявлений соответствующих субъектов исполнительной власти. Административно-процессуальная деятельность не может осуществляться вне влияния этих свойств, поскольку она фактически проявляется как один из элементов, характеризующих исполнительную власть в динамике (наряду с формами, методами ее осуществления и т. д.) [5, с. 300–301].

В юридической литературе по вопросам понятия и особенностей административного процесса существуют две позиции. Первая получила наименование юрисдикционной концепции административного процесса. Она базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле как на чисто юрисдикционную [1, с. 518]. В данном случае за основу берется осуществление правоохранительной функции. Процесс при этом отождествляется с осу-

ществом правосудия по гражданским, уголовным, а в последнее время и по административным делам. Именно в таком аспекте определяется функционально-компетенционное содержание судебной власти (ст. 115 Конституции Республики Беларусь) [3, с. 414]. Цель второй позиции – доказать, что административный процесс не может замыкаться в юрисдикционных рамках, а представляет собой явление более широкого плана [4, с. 9].

Сложно и неоднозначно проходил процесс формирования административного законодательства в Республике Беларусь. Еще в начале 90-х гг. прошлого века в республике был сформулирован концептуальный подход, определяющий пути реформирования отечественного законодательства, в том числе и об административных правонарушениях. Так, в Концепции судебно-правовой реформы, одобренной постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992 г. № 1611-ХП «О Концепции судебно-правовой реформы», предусматривалось, что реформирование законодательства об административных правонарушениях будет осуществляться посредством подготовки нового КоАП и разработки Административно-процессуального кодекса [8]. Разработчики Концепции ограничились лишь общим указанием тех направлений, по которым должно было пойти совершенствование этой отрасли законодательства. Какой-либо конкретизации данные направления не получили, возможно, по причине недостаточной проработанности самой идеи, сформулированной на начальном этапе становления Республики Беларусь как самостоятельного независимого государства.

Принципиально не изменившись, спустя 10 лет после принятия Концепции названные подходы были подвергнуты определенной корректировке и детализированы в новой Концепции совершенствования законодательства белорусского государства. Данная Концепция одобрена указом президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» [7]. В отличие от предыдущей она базировалась на богатом законодательном опыте молодого государства, в том числе в сфере нормотворчества, тесно связанной с законодательством об административных правонарушениях, в первую очередь в сфере уголовного законодательства.

После продолжительной работы в высшем законодательном органе страны проект Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКИОАП) принят во втором чтении Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в ноябре 2006 г. и одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в декабре того же года. В качестве закона под № 194-З он подписан президентом Республики Беларусь 20 декабря 2006 г. [9].

Принятый впервые в истории белорусского государства, этот закон содержит термин «административный процесс» под которым понимается установленный ПКИОАП порядок деятельности участников по делу об административном правонарушении. Если обратиться к ст. 1.4 ПКИОАП, другим нормам названного законодательного акта, то окажется, что анализируемым понятием охватываются действия (решения уполномоченных органов и должностных лиц), совершаемые (принимаемые) с момента начала административного процесса и до момента принятия решения по делу об административном правонарушении, включая процедуры, связанные с обжалованием и опротестованием такого решения, как не вступившего, так и вступившего в законную силу. Другими словами, административный процесс – это деятельность, регламентированная нормами процессуальной части ПКИОАП.

Согласно ч. 1 ст. 1.3 ПКИОАП на всей территории страны административный процесс ведется в соответствии с положениями этого кодекса. Как следствие одни и те же правила осуществления процессуальной деятельности по делу об административном правонарушении должны применяться независимо от места совершения такого правонарушения.

Впервые в законодательстве об административных правонарушениях появилась норма о том, что ПКИОАП является единственным законом, устанавливающим порядок административного процесса, действующего на территории Республики Беларусь. Однако часть административных норм в республике установлена нормативными актами, изданными президентом, в связи с чем возникает вопрос о том, применимы ли процедуры ПКИОАП к процессуальной деятельности по делам об административных правонарушениях, предусмотренных в данных нормативных актах?

Как известно, во многих законодательных актах главы государства (декретах и указах) устанавливается административная ответственность физических и юридических лиц, определяется, кто составляет протоколы о деяниях, признаваемых административными правонарушениями, указывается, какой орган или должностное лицо уполномочены рассматривать дела о таких административных правонарушениях. Однако в большинстве из них нет прямого указания на то, что процессуальная деятельность по этим делам осуществляется не только в соответствии с нормами декретов и указов, но и в соответствии с нормами КоАП.

Рассматривая в качестве прогрессивной норму, согласно которой ПКИОАП является единственным законом, устанавливающим порядок административного процесса, действующего на территории

Республики Беларусь, нельзя не отметить, что она все же не содержит прямого указания на необходимость использования положений ПИКоАП при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных в законодательных актах президента и в этом смысле она не может быть признана достаточной.

Положения о единственном законе, устанавливающем порядок административного процесса, действующего на территории Республики Беларусь, и о едином порядке такого процесса сочетаются с нормой, предусматривающей параллельное существование в государстве законодательных актов, устанавливающих порядок административного процесса, права и обязанности его участников. Правда, согласно ст. 1.1 ПИКоАП такие акты подлежат включению в ПИКоАП, но время, в течение которого они подлежат трансформации в нормы ПИКоАП, в кодексе не оговорено. Как следствие, эти акты могут действовать наряду с ним сколько угодно долго. Нормы законодательных актов президента Республики Беларусь станут нормами ПИКоАП лишь после принятия законов о внесении в него соответствующих изменений и (или) дополнений.

В юридической литературе высказываются различные суждения о структуре административного процесса, однако постановка такого вопроса правомерна лишь при широком, а не юрисдикционном подходе к этому правовому явлению. Вот один из вариантов решения этого вопроса. По мнению Ю.М. Козлова, к видам административных производств относятся производство по организации аппарата государственного управления; производство по заявлениям и ходатайствам граждан, связанным с реализацией принадлежащих им субъективных прав; производство по жалобам на неправильные действия должностных лиц; производство по делам о применении принудительных мер (дисциплинарных, материальных и административных); производство по делам, связанным с применением материальных норм трудового, земельного, финансового права [5, с. 313].

Главное при решении вопроса о структуре административного процесса состоит в отыскании критерия, который давал бы возможность выделить однородные группы административных дел, рассмотрение которых составило бы содержание соответствующих видов производств. Таким критерием может служить характер индивидуально-конкретных дел, возникающих в сфере государственного управления. При этом под характером понимаются существенные свойства, общие для данной группы дел.

Несмотря на имеющиеся конкретные особенности и различия, названные виды производств связывает воедино коренная общность, дающая основание говорить о каждом из них как о составной части общего понятия административного процесса. Все виды данных производств осуществляются в сфере государственного управления и представляют собой определенные процедуры рассмотрения возникающих в этой сфере индивидуально-конкретных дел. Каждый вид производств осуществляется преимущественно исполнительно-распорядительными органами государственной власти и лишь некоторые группы дел в случаях, предусмотренных законом, разрешают иные государственные органы, их должностные лица, а также общественные организации. Общественные отношения, возникающие в ходе осуществления каждого вида производства, регулируются административно-процессуальными нормами. Таким образом, если различия между названными видами производств носят частный характер, обусловленный конкретными особенностями дел, то факторы, объединяющие их в единый административный процесс, имеют уже принципиальное значение.

Как известно, теоретическая основа права любой из его отраслей формируется на основе правоприменительной практики. На наш взгляд, нужно проводить глубокие исследования в области административно-процессуальных отношений с использованием одной из концепций формирования административного процесса.

Необходимо разработать административно-процессуальное право как самостоятельную отрасль. Административный процесс должен вобрать в себя все позитивное, что достигнуто предшествующим опытом развития процессуального законодательства, при этом необходимо учитывать современные тенденции развития права, в том числе и опыт зарубежного процессуального законодательства.

#### Библиографические ссылки

1. Алехин, А.П. Правоведение : учеб. для вузов / А.П. Алехин, Б.И. Пугинский [и др.] ; под общ. ред. Б.И. Пугинского. М. : Зерцало-М, 2003.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. М. : Норма, 2000.
3. Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь : науч.-практ. коммент. / Г.А. Василевич. Минск : ГИУСТ БГУ, 2005.
4. Дикун, И.П. Административный процесс : учеб. пособие. / И.П. Дикун. Минск : ГИУСТ БГУ, 2005.
5. Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации : учеб. для студентов юрид. вузов / Ю.М. Козлов, А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. М. : Зерцало, 1996.
6. Леушин, В.И. Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / В.И. Леушин [и др.] ; под общ. ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997.

7. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : указ президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // КонсультантПлюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2009.

8. О Концепции судебной реформы : постановление Верхов. Совета Респ. Беларусь, 23 апр. 1992 г., № 1611-ХП // Там же.

9. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях // Там же.

*В.В. Коляго, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь*

## **РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ НА ПРИЧИНЫ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, УСЛОВИЯ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ИХ СОВЕРШЕНИЮ, И ПРОФИЛАКТИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИЛИЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*Исследуются основные этапы развития теоретических взглядов на причины правонарушений и условия, способствующие их совершению, а также деятельность по их устранению либо нейтрализации. Анализируются мнения отечественных и зарубежных ученых-юристов, делается вывод о тенденции развития теоретических взглядов на рассматриваемую проблематику как перманентно нарастающую.*

Анализ генезиса научных взглядов на административно-правовое регулирование профилактики правонарушений и их сопоставление с законодательством соответствующего исторического периода позволяет глубже изучить содержание исследуемого понятия и соответствующей деятельности, а также сформулировать основные направления их дальнейшего совершенствования. Исследование профилактической деятельности милиции общественной безопасности (МОБ) будет целесообразно начинать с изучения развития теоретических знаний причин правонарушений и условий, им способствующих, на основании которых должна выстраиваться система мер профилактики. Вопрос о причинах преступлений и условиях, способствовавших их совершению, исследовали многие ученые (Г.М. Миньковский, А.С. Шляпочников, В.Н. Кудрявцев, А.Б. Сахаров, Ю.М. Антонян, А.Г. Лекарь, Н.Ф. Кузнецова), которые рассматривали в основном уголовно-правовые меры предупреждения преступлений, не уделяя внимания анализу причин и условий административных правонарушений, их взаимосвязи с преступлениями, административно-правовым мерам профилактики. Изучением данных проблем занимались лишь немногие ученые-административисты: Е.С. Жигарев, В.П. Лозбяков, Д.Н. Бахрах. После распада СССР в этом направлении работали А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев и др. В Республике Беларусь по профилактике преступности в целом и предупреждению отдельных групп и видов преступлений имеются труды В.А. Ананича, И.М. Серебряковой, О.П. Колченоговой и других авторов. Основное внимание в этих трудах уделяется уголовно-правовым мерам. Лишь В.А. Круглов и Л.М. Рябцев затрагивали вопросы применения административно-предупредительных мер в деятельности ОВД. Таким образом, фундаментальных исследований вышеуказанных проблем административно-правового регулирования профилактической деятельности МОБ в Республике Беларусь не осуществлялось.

Анализ развития теоретических взглядов на профилактику правонарушений предполагает изучение истории формирования криминологической мысли. Проблема истоков преступности поднималась в глубокой древности. Внимание на наличие причин и условий, способствующих совершению преступлений, и необходимости их устранения при помощи права обращали философы Античности Платон и Аристотель, которые способствовали становлению и развитию европейской государственно-правовой системы. Так, Платон в работе «Законы» обосновал зависимость предупреждения правонарушений от качества законодательства, а основными мерами противодействия нарушениям закона он назвал наложение кары на лиц, нарушивших закон, воспитание людей с детского возраста и др. Аристотель обращал особое внимание на воспитание молодежи и угрозу наказания за совершенные правонарушения как меры их предупреждения.

В начале реформации Т. Мор в «Утопии» указывал на необходимость выяснения причин преступности и влияния на них, призывал к наказанию, соразмерному совершенному деянию. В эпоху Просвещения мыслители обращали внимание на ограниченность путей предупреждения преступности только репрессивными средствами. Яркими представителями данного периода, внесшими значительный вклад в развитие теории профилактики преступлений, являются Ш. Монтескье и Ч. Беккариа, с деятельностью которых многие связывают формирование нового научного направления зна-