

Профилактические меры воздействия по своим целям, законодательной регламентации, фактическим и процессуальным основаниям применения наиболее тесно связаны с административными взысканиями и в системе мер административно-правового принуждения их можно объединить в одну группу – меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Список использованных источников

1. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / А. И. Сухаркова [и др.] ; под общ. ред. И. В. Козелецкого, А. И. Сухарковой. – Минск : Акад. МВД, 2013. – Ч. 2 : Административно-деликтное право. Процессуально-исполнительное право. – 454 с.
2. Добриян, С. В. Правовая природа профилактических мер воздействия / С. В. Добриян // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26 февр. 2021 г. : тез. докл. / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь ; редкол.: П. В. Гридюшко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2021. – С. 44–45.
3. Кодекс Украины об административных правонарушениях [Электронный ресурс] / СоюзПравоИнформ. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8653;rgn=751;rgn=2352;rgn=26352;hrgn=25958;rgn=150;rgn=68438;rgn=77148. – Дата доступа: 10.11.2021.

Дата поступления в редакцию: 22.11.2021

УДК 342.9:35

И. И. Мах, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
e-mail: igor.makh@mail.ru

О СУБЪЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Проанализирована научная литература и законодательство Республики Беларусь по вопросам административной юрисдикции, ее содержания, сущности, а также субъектам, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность.

Выдвигаются авторские понятия «административно-юрисдикционная деятельность», «субъект административной юрисдикции». Предлагается новая классификация субъектов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, которая может стать основой для дальнейшего уточнения компетенций исследуемых государственных органов и возможной их оптимизации. Акцентируется внимание на контрольных и надзорных органах, вносятся предложения по совершенствованию их административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, субъекты административно-юрисдикционной деятельности.

I. I. Mah, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Chair of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Militia Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus
e-mail: igor.makh@mail.ru

ON SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

The article analyzes the scientific literature and legislation of the Republic of Belarus concerned the issues of administrative jurisdiction, its content, essence, as well as the subjects engaged in administrative and jurisdictional activities.

The following author's concepts are proposed: "administrative and jurisdictional activity", "subject of administrative jurisdiction". A new classification of subjects engaged in administrative and jurisdictional activities is proposed, which can become the basis for further clarification of the competencies of the studied state bodies and their possible optimization. Attention is focused on the control and supervisory bodies, and proposals are made to improve their administrative and jurisdictional activities.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative and jurisdictional activity, subjects of administrative and jurisdictional activity.

Исследование административно-юрисдикционной деятельности государственных органов, ее содержания и сущности не представляется возможным без глубокого анализа ее субъектов их системы и классификации. Именно классификация органов административной юрисдикции позволяет наиболее упорядоченно выявить ряд присущих им характеристик и признаков.

В свою очередь, для решения этого вопроса мы должны определиться и с тем, что следует понимать под термином «юрисдикция», и в частности «административная юрисдикция». В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (иным нормативным актом) деятельность специальных государственных органов, связанную с разрешением правовых споров и решением дел о правонарушениях.

В теории административного права большинство ученых-административистов рассматривают юрисдикцию в качестве самостоятельного вида деятельности соответствующих государственных органов, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях и принимающих по ним решения.

По сути, сходного мнения придерживается А. П. Шергин, говоря о том, что административно-юрисдикционная деятельность есть вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающий рассмотрение дел об административных правонарушениях (отдельных видов преступлений) и принятие по ним решений в установленных законом формах и порядке [12, с. 45]. О том, что административно-юрисдикционная деятельность ограничивается рассмотрением дел об административных правонарушениях, пишет и Ю. Н. Стариков [9, с. 5]. Аналогичной научной позиции придерживаются и многие другие ученые-административисты (Н. Ю. Хаманева [11, с. 32–33], А. В. Пошивайлова [8, с. 36], И. М. Галлий [4, с. 10–11], А. А. Павлушина [7, с. 3–4], С. В. Добрян [2, с. 8] и др.). Следует это и из положений, высказанных по этому поводу и учеными-правоведами, занимающимися вопросами теории права [3, с. 324–325].

При всем сходстве высказанных ими позиций относительно содержания административной юрисдикции, ее правовой природы в них имеются некоторые различия. Согласно одной из них административная юрисдикция имеет место во всех тех случаях, когда предметом действий органов исполнительной власти (их должностных лиц) выступает конкретный административно-правовой спор [1, с. 308–309].

В такой трактовке административная юрисдикция понимается как исполнительно-распорядительная деятельность по применению установленных государством нормативных предписаний к конкретным случаям; разрешению конфликтных правовых ситуаций в случаях возникновения спора о праве либо нарушения установленных законодательством правил.

Согласно другому определению административная юрисдикция включает в себя деятельность государственных органов (должностных лиц) по разрешению индивидуальных дел в случаях возникновения спора о праве [5, с. 183].

Для определения своего отношения к рассматриваемому понятию, учитывая сложившуюся в Республике Беларусь административно-юрисдикционную практику и содержание действующего в нашей республике законодательства, в частности ПИКоАП, предлагаем под административно-юрисдикционной деятельностью понимать деятельность отдельных органов исполнительной власти, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях, и принятие по ним соответствующих решений. Таким образом, по нашему мнению, под субъектом административной юрисдикции следует понимать орган исполнительной власти, наделенный полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать по ним соответствующие решения.

Изучение административно-юрисдикционной деятельности Республики Беларусь и соответствующего законодательства свидетельствует о том, что перечень органов, осуществляющих ее, достаточно обширен и разнообразен. В свою очередь, это служит основанием для проведения соответствующей их дифференциации.

В юридической литературе имеется ряд классификаций субъектов административной юрисдикции, за основу в которых взяты различные критерии. Например, М. А. Уваров предлагает классификацию, включающую субъектов административной юрисдикции, компетенция которых ограничена стадией возбуждения дела, и особая роль при этом отводится им органам внутренних дел [10, с. 19, 20]. О. В. Осипова указывает на наличие центральных и региональных

субъектов административной юрисдикции [6, с. 19]. Существуют и иные подходы к дифференциации субъектов административной юрисдикции. Согласно одному из наиболее распространенных из них субъекты административной юрисдикции классифицируются:

1) по способу принятия решения:

коллегиальные (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних);
индивидуальные (решения принимают руководители органов, другие уполномоченные лица);

2) по компетенции рассмотрения дел:

общей компетенции (судья);

специальной компетенции (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);

отраслевой компетенции (например, должностные лица государственной противопожарной службы);

3) по порядку образования:

выбираемые (административные комиссии);

назначаемые (должностные лица контрольно-надзорных органов).

Дополнением к предложенной классификации может стать дифференциация субъектов административной юрисдикции, основанная на анализе ст. 3.1 ПИКоАП. Взяв ее за основу, на наш взгляд, можно также разделить все органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, следующим образом: суд; местные исполнительные и распорядительные органы и органы, созданные на их основе; отраслевые органы государственного управления.

В системе субъектов, осуществляющих административно-юрисдикционные функции, могут быть также выделены:

правоохранительные органы, для которых осуществление административной юрисдикционной деятельности является одной из основных задач (суд, органы внутренних дел);

иные государственные органы, для которых осуществление административной юрисдикционной деятельности не является одной из основных задач (все иные органы, включенные в ст. 3.1 ПИКоАП).

Кроме того, все субъекты, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность, могут быть разделены на субъекты, осуществляющие ее в полном объеме (рассмотрение дела и принятие по нему решения), и органы, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность в усеченном объеме (подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению, а точнее, составление протокола об административном правонарушении).

Перечень этих органов можно обнаружить в ст. 3.30 ПИКоАП. В частности, к ним относятся: органы, осуществляющие ведомственный контроль за охраной и использованием животного мира; органы управления особо охраняемых территорий; органы государственного ветеринарного надзора; органы, осуществляющие карантинный фитосанитарный контроль, и др.

Характеристика субъектов административной юрисдикции может быть дополнена и делением их на основе видовой подведомственности. Речь идет о том, что за каждым субъектом, осуществляющим юрисдикционную деятельность, закреплены административные правонарушения конкретного вида. Такое закрепление, а точнее, подведомственность, определена в ст. 3.1–3.27 ПИКоАП. Анализ содержания данных статей позволяет сделать заключение о том, что в ряде случаев отдельным субъектам административной юрисдикции предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях нескольких видов. И здесь мы имеем факт множественной подведомственности, при которой определенная категория дел может рассматриваться в нескольких юрисдикционных органах. При этом конечной инстанцией является суд.

По сути, все органы, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность, обладают возможностью рассмотрения нескольких различных видов административных правонарушений. При этом отдельные органы, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность, обладают правом единичной (исключительной) подведомственности, при которой рассмотрение определенной категории дел возможно лишь одним органом. Речь идет о суде, имеющем право рассматривать дела, связанные со ст. 24.3 «Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий» КоАП.

На этом основании административно-юрисдикционные органы могут быть также разделены на несколько групп: те, которые обладают наиболее широкой подведомственностью в области рассмотрения дел об административных правонарушениях, и те, у которых сфера подведомственности не широка. К первой группе можно отнести суд. Ко второй группе по степени ее сужения можно отнести: административные комиссии, органы внутренних дел, налоговые органы, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, органы Министерства транспорта и коммуникаций, таможенных органов, органов Национального банка и т. д. К числу субъектов ограниченной видовой подведомственности относятся также: комиссии по делам несовершеннолетних; органы пограничной службы; органы железнодорожного транспорта; органы лесного хозяйства; Департамент по ценным бумагам; органы, осуществляющие государственное регулирование в области стандартизации; Государственный комитет по имуществу и др. В частности, Государственному комитету по имуществу предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных лишь ст. 12.23, 24.17 КоАП; органам Министерства лесного хозяйства – ст. 16.20–16.22, ч. 2–9 ст. 16.27, ст. 16.40, 16.41 КоАП.

Изучение задач и функций, органов наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, позволяет выделить в отдельную группу органы, осуществляющие контрольную и надзорную деятельность. Их статус как самостоятельной группы обусловлен многочисленностью данных государственных органов. Об этом можно судить исходя из содержания гл. 3 ПИКоАП. Выделение контрольных и надзорных органов в самостоятельную классификационную группу и более глубокое их исследование обусловлено также удельным весом осуществляемой ими административно-юрисдикционной деятельности.

Как было сказано выше, некоторые органы государственного контроля и надзора имеют усеченный объем административно-юрисдикционных полномочий, ограниченный составлением протоколов об административных правонарушениях. В частности, это касается органов, подразделений и организаций системы Министерства по чрезвычайным ситуациям, осуществляющих государственный пожарный надзор, надзор в области промышленной безопасности и безопасности перевозки опасных грузов; Министерства сельского хозяйства и продовольствия и входящего в его структуру органов, осуществляющих государственный карантинный и фитосанитарный контроль (надзор), надзор в области защиты растений; органов Министерства юстиции, входящих в его систему органов, осуществляющих контроль за исполнением законодательства в области архивного дела и делопроизводства, и др.

В целом, соглашаясь с закрепленным в ПИКоАП ограничением полномочий отдельных государственных органов в области административно-юрисдикционной деятельности, представляется целесообразным отметить, что в ряде случаев такое положение, когда органы, осуществляющие государственный контроль и надзор, не обладают правом принятия решений по делам об административных правонарушениях, не всегда обосновано, а иногда не соответствует их роли и месту в системе иных государственных органов, обладающих таким правом. В частности, речь идет о Департаменте по надзору за безопасным ведением работ в промышленности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Данный государственный орган в состоянии достаточно эффективно осуществлять рассмотрение дел об административных правонарушениях. Предоставление ему данного права может положительно сказаться на выполнении возложенных на него задач. Вместе с тем работа в этой области может быть значительно улучшена путем включения в их структуру необходимых для этого юридических служб. Как нам представляется, усиление их юридическими кадрами положительно скажется не только на качестве принимаемых решений, но и не вызовет излишних расходов финансовых средств, а, скорее, наоборот. Немаловажными в этом деле являются вопросы, связанные со сложившейся на протяжении десятилетий практикой деятельности этих органов.

Изучение административно-юрисдикционной практики органов государственного контроля и надзора, а также мнений их руководства и сотрудников позволяет сделать вывод о том, что отсутствие права рассмотрения дел об административных правонарушениях и передача их иным органам не только и не столько снижает стимул выявления соответствующих правонарушений, но в первую очередь нарушает принципы неотвратимости и адекватности наказания.

Проведенный анализ позволяет также высказать определенное видение перспективы развития деятельности государственных контрольных и надзорных органов в этой сфере. Как

нам представляется, исходя из существующих сегодня реальных возможностей осуществления административно-юрисдикционной деятельности, всю систему этих органов можно условно разделить на три группы. К первой можно отнести органы милиции, органы санитарного и строительного надзора, органы Государственного комитета по имуществу, так как они обладают данными для осуществления всего спектра административно-юрисдикционных полномочий, включая рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Ко второй – органы Департамента по надзору за безопасным ведением работ в промышленности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Предоставление права рассмотрения дел об административных правонарушениях этой группе органов, с нашей точки зрения, видится целесообразным и возможным с учетом проведения работы по укреплению их соответствующими юридическими службами и кадрами.

К третьей группе можно отнести Департамент по архивам и делопроизводству, Республиканское унитарное предприятие по надзору за электросвязью, Департамент по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации и др.

Список использованных источников

1. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М. : Зерцало ; Теис, 1999. – 728 с.
2. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел : учебник / С. В. Добрян [и др.] ; Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Минск : Акад. МВД, 2020 – 167 с.
3. Общая теория государства и права: учебник / А. Ф. Вишневский [и др.] ; под ред. В. А. Кучинского ; Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – 3 е изд., пересмотр. – Минск : Акад. МВД, 2019. – 478 с.
4. Галлий, И. М. Административно-правовые споры в рамках института административного судопроизводства: проблемные вопросы содержательной характеристики / И. М. Галлий // Адм. право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 9–12.
5. Мах, И. И. Государственный контроль и надзор в Республике Беларусь / И. И. Мах ; Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 307 с.
6. Осипова, О. В. Субъекты административной юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О. В. Осипова ; Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД России. – М., 2004. – 27 с.
7. Павлушина, А. А. Спор как базовая категория теории юрисдикционного процесса / А. А. Павлушина // Арбитраж. и гражд. процесс. – 2002. – № 7. – С. 2–6.
8. Пошивайлова, А. В. Особенности административно-юстиционного спора / А. В. Пошивайлова // Закон и право. – 2004. – № 1. – С. 36–40.
9. Старилов, Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юрисдикции / Ю. Н. Старилов // Государство и право, – 2004. – № 6. – С. 5–13.
10. Уваров, М. А. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области охраны собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / М. А. Уваров ; Акад. упр. МВД России. – М., 2019. – 26 с.
11. Хаманева, Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.
12. Шергин, А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 143 с.

Дата поступления в редакцию: 02.06.2021

УДК 342.92

*С. И. Протосевич, старший преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
e-mail: pochta6993@gmail.com*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЗАЩИТУ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Исследуются проблемы правового регулирования реализации права на защиту физическим лицом, в отношении которого ведется административный процесс. Анализируются способы реализации данного права. Рассматриваются правомочия указанного участника административного процесса и защитника.