

**Е.И. Усова**

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

## **К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ, ВЕДУЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС**

*В статье рассматриваются вопросы, связанные с понятием, классификацией органов, ведущих административный процесс как в Республике Беларусь, так и зарубежных странах. Особое внимание уделено участию в административном процессе должностных лиц и их полномочиям. Автором сформулированы предложения, касающиеся применения принципа состязательности при ведении административного процесса.*

Гарантированность реализации субъективных прав физических и юридических лиц и возможность их полноценной защиты в современном государстве неразрывно связаны с формированием четкого и эффективного механизма функционирования органов, ведущих административный процесс через определение их компетенции, регламентации порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, а также контроля и надзора за деятельностью данных органов.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях перечисляет органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Закон наделяет их административно-юрисдикционной компетенцией. При этом следует учитывать, что они зачастую никак между собой организационно не связаны, но составляют определённую систему.

Все государственные органы, ведущие административный процесс, различаются по многим признакам. В частности, по порядку образования, по порядку рассмотрения дел, по характеру и объёму компетенции. Это все свидетельствует о том, что однозначно ответить на вопрос, что такое государственный орган, ведущий административный процесс, и какими полномочиями он обладает нельзя.

Особенностью данных государственных органов является их множественность, которая объясняется неоднородностью дел об административных правонарушениях. Одни органы, входящие в систему, созданы специально для осуществления юрисдикционных функций (административные комиссии). Другие выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, сельские, поселковые исполнительные комитеты). У третьих, как правило, контрольно-надзорных органов, эта деятельность занимает весьма существенный объём работы, поскольку в

этом состоит их функциональное значение (например, органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и др.).

Особая роль в административном процессе принадлежит прокурорам. Так, в рамках административного процесса прокуратура Республики Беларусь выполняет несколько важных функций – функцию прокурорского надзора за исполнением законов при ведении административного процесса и исполнения наложенного административного взыскания, и функцию участия в рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Процессуально – исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2006г. (далее ПИК<sub>о</sub>АП) указывает на правомочие по привлечению к административной ответственности около 30 государственных органов [1, ст. 3.1], которые имеют свои правоустанавливающие нормативные правовые акты и выполняют другие функции государственного управления наряду с привлечением к административной ответственности. В той последовательности, в которой они перечислены в ст. 3.1 ПИК<sub>о</sub>АП, далее в гл. 3 размещены статьи, посвященные подведомственности дел об административных правонарушениях конкретным судам и органам, ведущим административный процесс [1].

В соответствии со ст. 3.1 ПИК<sub>о</sub>АП дела об административных правонарушениях рассматриваются:

- 1) сельским, поселковым исполнительным комитетом;
- 2) административной комиссией районного (городского) исполнительного комитета или администрацией района в городе;
- 3) районной (городской), районной в городе комиссией по делам несовершеннолетних;
- 4) органами внутренних дел;
- 5) органами Комитета государственного контроля;
- 6) органами государственного пожарного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.
- 7) таможенными органами;
- 8) налоговыми органами;
- 9) другими государственными органами.

Думается, что ПИК<sub>о</sub>АП 2006 г., в соответствии с которым определяет свой перечень действующий ПИК<sub>о</sub>АП, указал исчерпывающий перечень органов, имеющих право вести административный процесс, их компетенцию, а также должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях от имени этих органов и организаций.

Стоит отметить, что в КоАП 1984 г. первоначально их было 23 вида в 1988 – 26, в 1991 г. – 27, в 2001 – 48, в ПИКоАП 2006 года – 25, в 2016 в соответствии с изменениями к органам, рассматривающими дела об административных правонарушениях присоединились органы, осуществляющие государственное регулирование в области стандартизации.

Для сравнения приведем понятия административных органов, которые даются в административном законодательстве зарубежных стран.

В соответствии со статьей 3 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики **административным органом** является орган государственной исполнительной власти, исполнительный орган местного самоуправления, а также иные органы или лица, наделенные законом полномочиями постоянно или временно осуществлять административные процедуры [2].

В статье 5 Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан приводится такое понятие, как уполномоченные государственные органы (должностные лица) – государственные органы и их должностные лица, которые в соответствии с настоящим Кодексом ведут и рассматривают дела об административных правонарушениях [3].

В свою очередь в Кодексе Республики Таджикистан об административных процедурах в статье 2 предусматривает понятие:

- административный орган – исполнительный орган государственной власти, в том числе местный исполнительный, орган государственной власти, органы самоуправления в поселке и селе, а также любое физическое или юридическое лицо, выполняющее на основании закона публично-правовые полномочия [4].

В Кодексе административного судопроизводства Украины дается такое понятие, как субъект властных полномочий – орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, другой субъект при осуществлении ими публично-властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий, или предоставлении административных услуг (ст. 4 Кодекса административного судопроизводства Украины) [5].

В ходе исследования зарубежного законодательства, выявлено, что в Кыргызской Республике органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях – 51, Республике Таджикистан – 41, Украине – 49, Республике Узбекистан – 30, Республике Молдове – 38, Республике Казахстан и Российской Федерации более 50 органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Как мы можем заметить орган, ведущий административный процесс в каждой стране называется по-разному, однако суть самого понятия существенно не изменяется.

Для обеспечения обоснованного, целесообразного, справедливого привлечения нарушителей к административной ответственности и наложения административных взысканий большое значение имеет определение круга государственных органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать взыскания.

Исходя из анализа содержания норм ПИКоАП Республики Беларусь считаем необходимым, во – первых, рассмотреть вопрос о разграничении понятий «орган, рассматривающий дела об административных правонарушениях» и «орган, ведущий административный процесс».

Органы, рассматривающие административные дела являются органами, ведущими административный процесс. В свою очередь не все органы, ведущие административный процесс, будут органами, рассматривающими дела об административных правонарушениях.

Должностные лица органов, ведущих административный процесс, наделяются полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях, могут осуществлять подготовку дел к рассмотрению, если присутствует на то решение соответствующего государственного органа, но не имеют права рассматривать дела и налагать на виновных лиц административные взыскания, либо освобождать их от административной ответственности. Так, например, по ст. 17.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее КоАП) правом составлять протоколы обладают сотрудники органов внутренних дела, а налагать взыскания может суд, по ст. 17.1 правом составлять протоколы обладают также сотрудники органов внутренних дел, а правом привлекать к ответственности обладаю как суд, так и сотрудники органов внутренних дел [1, ст. 3.2; ст. 3,6; ст. 3.30, ч.1].

Несмотря на это правовые нормы не содержат определения данных понятий, что является существенным недостатком. В связи с чем, предлагаем внести изменения в ст. 1.4 ПИКоАП, изменив и дополнив ее нормой следующего содержания:

орган, рассматривающий дела об административных правонарушениях, - государственный орган (должностное лицо), в пределах своей компетенции ведущий подготовку дела об административном правонарушении либо налагающий административное взыскание;

орган, ведущий административный процесс, – государственный орган (должностное лицо), в пределах своей компетенции

составляющее протокол об административном правонарушении и ведущий подготовку дела об административном правонарушении.

Для повышения эффективности ведения административного процесса с целью объективного рассмотрения дела следует рассмотреть вопрос и о полномочиях должностных лиц.

Так, на основании ч. 1 ст. 3.29 ПИКоАП должностные лица органов, ведущих административный процесс, наделяются полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях, могут осуществлять подготовку дел к рассмотрению [1].

Должностное лицо, органа, ведущего административный процесс, направившего дело на рассмотрение, может участвовать в его рассмотрении, если ходатайствует об этом, а также давать объяснения и представлять доказательства по делу об административном правонарушении.

Стоит отметить, что ч. 2 ст. 2.7 ПИКоАП возлагает обязанность доказывать виновность лица, в отношении которого ведется административный процесс, на должностное лицо органа, ведущего административный процесс. Данное нормативное предписание конкретизируется в ч. 2 ст. 6.1 ПИКоАП, в соответствии с которой обязанность доказывания наличия оснований для административной ответственности, вины лица, в отношении которого ведется административный процесс, и обстоятельств, имеющих значение для дела об административном правонарушении, лежит на должностном лице органа, ведущего административный процесс. Кроме того, законодатель указал, что лицо, в отношении которого ведется административный процесс, не обязано доказывать свою невиновность [1].

Однако статус органа (должностных лиц), обязанных доказывать виновность лица в совершении административного правонарушения, права и обязанности этих органов в законодательстве не определены.

Это привело к тому, что нормы ч. 2 ст. 2.7 и ст. 6.1 ПИКоАП на практике не реализуются, в частности, при рассмотрении дел об административных правонарушениях в районных (городских) судах [1].

Так, мы видим, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях в общих судах отсутствует должностное лицо органа, ведущего административный процесс, обязанное доказывать вину лица в совершении административных правонарушений. За исключением случая, когда должностное лицо, органа ведущего административный процесс, направившие дело на рассмотрение ходатайствует об участии в рассмотрении дела об административном правонарушении, даже в этом случае он не обязан представлять доказательства по делу.

В связи с вышеизложенным, считаем необходимым, чтобы участие должностного лица органа, ведущего административный процесс,

направившего дело на рассмотрение в судебном процессе при разбирательстве дел в районных (городских) судах было обязательным или установить случаи (условия), когда это участие является обязательным. Например, по ходатайству потерпевшего или лица, в отношении которого ведется административный процесс, либо если санкция статьи за совершенное правонарушение предусматривает наложение штрафа в размере свыше 100 базовых величин или конфискацию.

Данное положение является оправданным с точки зрения процедуры доказывания виновности или невиновности субъектов, презумпции невиновности (ст. 2.7 ПИКоАП). Однако на сегодняшний день при ведении административного процесса принцип состязательности (а именно он в данном случае реализуется) не нашел своего должного закрепления, когда несколько участников отстаивают свою правовую позицию [1].

Считается допустимым по аналогии с уголовным процессом использовать при ведении административного процесса принцип состязательности, в связи с чем, следует внести изменения в ПИКоАП Республики Беларусь в главу 2, дополнив ее ст. 2.14<sup>1</sup> изложив ее в следующей редакции:

Статья 2.14<sup>1</sup> Осуществление административного процесса на основе состязательности сторон

1. Административный процесс осуществляется на основе состязательности сторон.

2. Обязанность доказывания при ведении административного процесса возлагается на орган, ведущий процесс.

Важно заметить, что состязательность возможна при рассмотрении любой категории административных дел: и публичных и по требованию.

Такое положение, по которому должностное лицо занимает более активную правовую позицию, поддерживает и законодатель, когда предоставляет право подавать жалобу на постановление о прекращении дела либо о наложении административного взыскания с прекращением дела руководителю органа, направившего дело на рассмотрение (ст. 12.1 ПИКоАП).

Таким образом, в современных условиях, когда общественные отношения в части осуществления административного процесса постоянно развиваются, необходимо искать новые подходы к определению правового положения многообразных государственных органов, ведущих административный процесс, закреплению их прав и обязанностей, а также наделению новыми полномочиями должностных лиц.

## **Список использованных источников**

1 Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 9 ноября 2006 г.: одоб. Советом Респ. 1 декабря 2006 г.: по состоянию на 8 января 2018 г. // Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 25.04.2018.

2 Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики: принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 15 декабря 2016 г. // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2017. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=94228](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=94228). – Дата доступа: 26.03.2018.

3 Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г., №975 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2018. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=61772](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=61772). – Дата доступа: 26.03.2018.

4 Кодекс Республики Таджикистан об административных процедурах от 5 марта 2007 г. // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=17361](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=17361). – Дата доступа: 27.03.2018.

5 Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2017. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=10720](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=10720). – Дата доступа: 27.03.2018.

*The article deals with the issues related to the concept, classification of bodies engaged in the administrative process in the Republic of Belarus and foreign countries. Special attention is paid to the participation and authority of officials in the administrative process. The proposals on the application of the adversarial principle in the administrative process are formulated.*