

## Особенности административного процесса в Республике Беларусь

Е.И. УСОВА

В статье проводится анализ нормативно-правовых актов, делаются предложения по поводу совершенствования законодательства в области административного процесса.

**Ключевые слова:** административный процесс, предложения, законодательство.

The article analyzes the legal acts; the author makes some proposals concerning the improvement of the legislation in the sphere of administrative process.

**Keywords:** administrative process, proposals, legislation.

Одним из способов защиты нарушенных прав физических и юридических лиц является обращение в органы государственного управления. Зачастую это обращение связано с совершением административных правонарушений. В связи с постоянным ростом последних возникает вопрос о дальнейшем совершенствовании осуществления административного процесса.

Административный процесс – это составная часть управленческой деятельности государства. Вместе с тем процесс представляет собой вполне самостоятельное правовое явление, обладающее своей спецификой, формами и методами осуществления на основе соответствующих юридических правил.

До вступления в силу Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИК<sub>о</sub>АП) вопрос о понятии и сущности административного процесса в научной правовой литературе не находил единообразного решения.

Под административным процессом ряд белорусских ученых (А.Н. Крамник, К.С. Рябцев) понимали порядок применения норм материального административного права. И эта точка зрения, безусловно, заслуживала внимания, поскольку являлась верной, исходя из общетеоретической концепции. В подобном понимании процесс предназначен для того, чтобы обеспечить применение административно-правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических последствий и имеет своей конечной целью повышение эффективности исполнительной деятельности государства. В таком качестве административный процесс принято трактовать в широком смысле как процесс самой исполнительной деятельности органов государственного управления, то есть процессуальные формы ее осуществления.

Среди российских ученых подобной точки зрения придерживается А.П. Алехин. Он утверждает, что проблема административного процесса до сих пор в российском законодательстве не решена как в теоретическом, так и в законодательном и в ином юридическом варианте [1].

Профессор А.Я. Сухарев под понятием административного процесса также понимает деятельность государственных органов по разрешению конкретных административных дел в сфере государственного управления, включая процесс рассмотрения жалоб и заявлений граждан [2].

В узком же смысле административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных субъектов административно-процессуальных отношений по разрешению административных правонарушений в сфере государственного управления в целях обеспечения законности и укрепления правопорядка.

Так, статья 1.4 ПИКоАП определяет административный процесс как установленный кодексом порядок деятельности участников по делу об административном правонарушении [3]. Это понятие административного процесса в узком смысле слова.

Характерной особенностью административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что он охватывает широчайший круг общественных отношений, имеет особую структуру и связан с деятельностью большого круга субъектов, обладающих правом юрисдикционной деятельности.

В связи с этим можно сделать вывод, что сфера применения административного процесса не исчерпывается реализацией норм материального административного права и защитой административных правоотношений. Нередко на основе норм процессуального административного права применяются материальные нормы иных отраслей права: финансовой, земельной, налоговой, трудовой. Например, процесс по налоговым, таможенным правонарушениям.

Круг субъектов административного процесса также имеет особенности, которые вызваны следующими обстоятельствами:

- 1) широтой сферы государственного управления, в которой осуществляется административный процесс;
- 2) многообразием субъектов, особенно тех, кто обладает правом выносить юрисдикционные решения.

Именно последнее обстоятельство является доказательством того, что административный процесс представляет собой административно-процессуальную деятельность, которую может осуществлять только специально уполномоченная сторона. Граждане, например, не могут являться субъектами административно-процессуальной деятельности. В этой связи следует согласиться с мнением А.Н. Крамника, который выделяет, во-первых, субъектов административно-процессуальной деятельности, имея в виду органы управления (должностных лиц), специально уполномоченных на разрешение соответствующих индивидуальных административных дел, и, во-вторых, субъектов административного процесса, то есть всех возможных участников процедуры их разрешения.

Процесс являет собой движение к определенной цели, поэтому он состоит из совокупности последовательных стадий, которые логически следуют одна за другой, в пределах которых Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь предусмотрено совершение процессуальных действий.

Основная особенность административного процесса состоит в том, что одной из сторон выступает орган государственного управления (должностное лицо).

Определение круга органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить по ним решения, также имеет большое значение для обеспечения справедливого и законного привлечения правонарушителей к административной ответственности.

Законодатель делит всех субъектов административного процесса на несколько групп (раздел 2 ПИКоАП).

Во-первых, суд, органы, ведущие административный процесс и их должностные лица (районный (городской) суд; хозяйственный суд; налоговые органы; органы государственного энергетического и газового надзора Министерства энергетики Республики Беларусь и иные).

Во-вторых, участники административного процесса, защищающие свои или представляемые права и интересы, иные участники административного процесса (лицо, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевший, защитник, представитель, свидетель, понятой и иные).

Но видится целесообразным делить субъектов процесса условно на 4 группы.

Так, к первой группе относятся суд, органы, ведущие административный процесс, и их должностные лица; ко второй группе относятся участники, имеющие личный интерес в деле (лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший); к третьей группе можно отнести субъектов, представляющих права и интересы участников процесса (защитник, представитель, законный представитель); к четвертой группе относятся участни-

ки, которые способствуют установлению истины по делу (свидетель, эксперт, специалист, понятой).

Такое деление позволяет объединить участников процесса по их правовому статусу.

Так, органы, ведущие административный процесс, обладают правами выносить решения по делу и, в определенных случаях, составлять протоколы об административных правонарушениях, применять меры государственного принуждения (ст. 3.29 ПИК<sub>о</sub>АП).

При этом содержание статей 3.29 и 3.30 позволяет утверждать, что не все участники этой группы обладают правом составлять протоколы об административных правонарушениях (судьи), а также не все имеют право налагать административные взыскания (органы, уполномоченные выдавать субъектам хозяйствования специальные разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности). Это зависит изначально от правового статуса органа и иных оснований.

Участников административного процесса, выступающих в качестве лиц, ведущих административный процесс, довольно много. Только органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, насчитывается свыше 25.

Рассматриваемые органы можно классифицировать по следующим критериям.

Так, по порядку рассмотрения дел об административных правонарушениях указанные органы можно разделить на:

- 1) коллегиальные (сельские, поселковые исполнительные комитеты, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних);
- 2) единоначальные (судьи судов общей компетенции, судьи хозяйственных судов, органы внутренних дел, таможенные органы, налоговые органы и иные).

По характеру компетенции рассматриваемые органы делятся на органы:

- 1) общей компетенции (те органы, которые рассматривают административные дела, связанные с покушением на большинство сфер общественных отношений, но в рамках своих полномочий);
- 2) специальной компетенции, которые рассматривают дела отраслевого характера (органы государственного пожарного надзора, органы государственного санитарного надзора и другие).

Исходя из подведомственности, самая широкая компетенция у районных (городских) судов и Комитета государственного контроля.

Необходимо заметить, что законодатель выделил суд в качестве особого субъекта процесса, что вытекает из названия главы 3 ПИК<sub>о</sub>АП – «Суд, органы, ведущие административный процесс, и их должностные лица. Подведомственность дел об административных правонарушениях». Последующий анализ содержания главы 3 ПИК<sub>о</sub>АП не дает преимуществ судам перед другими органами, поэтому такая конструкция названия нормы является неоправданной. В связи с этим считаем возможным изложить название главы 3 ПИК<sub>о</sub>АП Республики Беларусь в следующей редакции: «Органы, ведущие административный процесс, и их должностные лица. Подведомственность дел об административных правонарушениях».

Как следствие, название ст. 3.1 следует изложить в следующей редакции: «Органы, ведущие административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

Более того, следует заметить, что юридическая грамотность субъектов, ведущих процесс, неодинакова. Так, значительная часть жалоб подается на решения, принятые органами государственного пожарного надзора, исполнительных комитетов, органами государственного санитарного надзора. Частично это можно объяснить отсутствием специального образования у должностных лиц, налагающих взыскания или принимающих участие в работе коллегиальных органов.

Участники, имеющие личный интерес в деле, имеют право на представление доказательств, заявление отводов и ходатайств, пользование родным языком или языком, которым они владеют, либо услугами переводчика и другие. При этом у них сходные обязанности: являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный про-

цесс, уведомлять суд, орган, ведущий административный процесс, которые их вызвали, о наличии уважительных причин, препятствующих явке по вызову; подчиняться законным требованиям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Субъекты, представляющие права и интересы участников процесса, должны оказывать юридическую помощь, защиту прав, свобод и законных интересов представляемых и при этом не вправе совершать какие-либо действия против интересов представляемого ими участника административного процесса.

Участники, которые способствуют установлению истины по делу, наделены правом заявлять ходатайства и подавать жалобы на действия судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, получать возмещение понесенных им расходов и вознаграждение. Обязанности следующие: являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс; соблюдать порядок при производстве процессуальных действий с их участием; подчиняться законным распоряжениям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

Таким образом, различия в правовом положении участников процесса определяются объемом их процессуальной активности.

Как уже отмечалось, большое значение для осуществления административного процесса играет его порядок. Административный процесс проходит несколько этапов (стадий). Одна стадия отличается от другой кругом участников, совершением разного рода действий, составлением специальных процессуальных документов. В то же время стадии тесно связаны друг с другом.

В целом, административный процесс имеет несомненное сходство с уголовным процессом, однако процедура рассмотрения административных дел более упрощенная.

Содержание ПИКоАП позволяет выделить следующие основные стадии административного процесса:

- начало административного процесса;
- подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению;
- рассмотрение дела об административном правонарушении;
- обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении;
- исполнение постановления о наложении административного взыскания.

По мнению автора, следует первые две стадии объединить в одну – возбуждение дела об административном правонарушении, как это предусматривалось Кодексом об административных правонарушениях 1984 г. Под возбуждением административного процесса понимается основанная на законе деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленная на установление необходимых и достаточных оснований для рассмотрения дела и вынесения по нему решения.

Стадия возбуждения дела имеет специфическое процессуальное оформление. Суть его состоит в составлении особого процессуального документа – протокола об административном правонарушении. На этой стадии разрешаются ходатайства, определяется порядок вызова участников и их опрос, могут производиться осмотр, освидетельствование и экспертиза.

Статьей 3.30 ПИКоАП Республики Беларусь определен значительный круг должностных лиц, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении. Так, по множеству составов правонарушений такое право предоставлено органам внутренних дел, комитету государственного контроля, исполкомам всех уровней. По незначительным составам это право предоставлено органам управления, в чьих сферах совершаются административные деликты (таможенных, налоговых, транспортных). На стадии возбуждения дела (включая подстадии – начало административного процесса и подготовку дела к рассмотрению) возможно осуществление ряда процессуальных действий.

Самое распространенное действие – опрос, на котором уточняются обстоятельства дела. Опрос участников процесса производится по месту осуществления процесса, однако при необходимости ведущий процесс может опросить лицо в месте его нахождения. Лица,

вызванные по одному и тому же делу, опрашиваются порознь, при этом принимаются меры к тому, чтобы они не могли общаться. По результатам опроса составляется объяснение, которое записывается должностным лицом, осуществляющим опрос, в первом лице и по возможности дословно.

При совершении некоторых правонарушений (нарушение правил охоты и рыболовства, нарушение правил дорожного движения) чаще проводят такое процессуальное действие, как осмотр. В ходе осмотра могут быть обнаружены следы правонарушения, иные материальные объекты, выяснены важные обстоятельства, имеющие существенное значение для дела.

Освидетельствование проводится с целью обнаружения на теле человека особых примет, следов правонарушения, выявления состояния опьянения или иных признаков, имеющих значение для дела. Отправным моментом здесь является нетребовательность в проведении экспертизы, то есть достаточно знаний специалиста для правильного разрешения дела. Освидетельствование проводится врачом на основании направления, выданного ведущим процесса, и является обязательным для потерпевшего и привлекаемого к ответственности. В случае отказа привлекаемого к ответственности от освидетельствования это процессуальное действие может быть проведено принудительно.

По некоторым видам административных деликтов требуются специальные познания в различных сферах деятельности, для чего приглашаются эксперты.

После проведения исследования эксперт от своего имени составляет заключение, в котором указывается: место, время, должность того, кто проводил экспертизу, на каком основании она проведена; отметка, удостоверенная экспертом, о том, что он предупрежден об ответственности; кто присутствовал при проведении экспертизы и какие давал пояснения; какие материалы использовал и какие исследования провел; поставленные вопросы и их мотивированные ответы.

Рассмотрение дела об административном правонарушении – центральная стадия административного процесса, в рамках которой наиболее отчетливо проявляются многие важные черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности. Ее содержание может быть раскрыто на основе рассмотрения ряда принципиальных вопросов, среди которых, прежде всего, надо выделить вопрос об органах (должностных лицах), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях, как правило, рассматриваются по месту совершения правонарушения. Некоторые дела в целях обеспечения оперативности, объективности и полноты административного процесса рассматриваются как по месту совершения правонарушения, так и по месту жительства правонарушителя. Административные комиссии, как правило, а комиссии по делам несовершеннолетних чаще всего рассматривают дела по месту проживания правонарушителя.

Дела об административных таможенных правонарушениях рассматриваются по месту расположения таможенного органа, должностное лицо которого составило протокол о правонарушении.

Установлены определенные сроки рассмотрения дел. Как правило, они рассматриваются в течение пятнадцати дней со дня поступления протокола в орган, уполномоченный рассматривать дела. Исходя из обстоятельств, могут устанавливаться и иные сроки.

Так, дело о правонарушении, совершение которого влечет административный арест или депортацию, рассматривается в день получения протокола и других материалов дела, но не позднее 48 часов с момента административного задержания физического лица в случае, если такое задержание было осуществлено и личность задержанного установлена.

В ч. 3 ст. 11.2 ПИКОАП Республики Беларусь предусмотрены случаи приостановления дела:

- 1) при назначении экспертизы – на срок проведения экспертизы;
- 2) при утрате физическим лицом дееспособности – до назначения недееспособному лицу представителя;

3) если физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, не может участвовать в рассмотрении дела по причине болезни либо имеются другие уважительные причины, препятствующие его участию в рассмотрении дела об административном правонарушении, и если указанное лицо не ходатайствует о рассмотрении дела в его отсутствие.

Предлагается расширить перечень случаев приостановления или сделать список открытым по причине того, что на практике возникают ситуации, которые требуют приостановления дела. Это связано с обязанностью лица, ведущего административный процесс, вложиться в сроки, указанные в КоАП и ПИКоАП Республики Беларусь (например, истребование документов в иностранном государстве).

Рассмотрев дело об административном правонарушении, суд, орган, ведущий процесс, выносят постановление по делу.

Статья 11.10 ПИКоАП Республики Беларусь содержит 4 вида постановлений, которые могут быть вынесены по делу:

- 1) о наложении административного взыскания;
- 2) о наложении административного взыскания с прекращением дела об административном правонарушении в части;
- 3) о прекращении дела об административном правонарушении;
- 4) о передаче материалов дела об административном правонарушении по месту работы (службы) физического лица, привлекаемого к административной ответственности, для привлечения его к дисциплинарной ответственности [3].

Решение по делу о наложении взыскания вступает в силу через 10 дней после его вынесения, если оно не было обжаловано или опротестовано, а при наложении взыскания в виде административного ареста и депортации приводится в исполнение незамедлительно. Исключение также составляет взыскание штрафа на месте совершения правонарушения и штрафа, вносимого в размере нижнего предела, предусмотренного санкцией КоАП, согласно соответствующей статье, когда постановление вступает в силу с момента вынесения решения.

Пересмотр постановлений – это самостоятельная стадия, имеющая необязательный характер. Ее использование зависит от усмотрения лица, которому это право предоставлено. Инициировать пересмотр постановления могут заинтересованные в исходе процесса лица путем подачи жалобы, а также прокурор, вынося протест на постановление по делу о правонарушении. Эта стадия представляет собой новое разбирательство дела, в ходе которого проверяется законность и обоснованность принятого решения субъектом, наделенным правом отменить, изменить или оставить в силе ранее принятый акт.

Исходя из содержания статьи 12.11 ПИКоАП Республики Беларусь, вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть пересмотрено по жалобе лиц, указанных в части 1 статьи 12.1 настоящего Кодекса, если оно обжаловалось до вступления его в законную силу, либо по протесту прокурора.

Таким образом, стадия обжалования и опротестования постановления по делу состоит из 2 подстадий:

- 1) обжалование и опротестование постановления по делу, не вступившее в законную силу;
- 2) обжалование и опротестование постановления по делу, вступившее в законную силу. Примечательно, что эта подстадия, по общему правилу, невозможна без обжалования заинтересованными субъектами постановления, не вступившего в законную силу (ч. 1 ст. 12.11 ПИКоАП).

По результатам рассмотрения жалобы (протеста) принимается одно из решений, указанных в статьях 12.9 и 12.14 ПИКоАП Республики Беларусь, в зависимости от вида жалобы.

Исполнение постановлений и взысканий является заключительной стадией административного процесса.

Вступившие в силу постановления о наложении взыскания обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами, государственными органами.

При исполнении нескольких постановлений по делу взыскания в отношении одного физического либо юридического лица приводятся в исполнение самостоятельно.

Не подлежит исполнению постановление, если оно не было приведено в исполнение в течение трех месяцев со дня вступления в силу, а в случае подачи жалобы либо принесения протеста об истечении его срока давности приостанавливается до рассмотрения жалобы или протеста. При отсрочке и рассрочке исполнения постановления о наложении административного взыскания, предусмотренных законодательством, срок давности приостанавливается до истечения срока отсрочки, рассрочки. Так, срок административного ареста может быть рассрочен до двух месяцев, а штрафа – шести месяцев. Следовательно, срок давности начинается с момента окончания рассрочки.

Общий порядок исполнения взысканий определяется четвертым разделом ПИКоАП, а отдельные положения детализируются иными законодательными актами и нормативными правовыми актами государственных органов.

Согласно статье 6.2 КоАП Республики Беларусь, за совершение административных правонарушений применяются следующие виды взысканий: предупреждение, штраф, исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация, депортация, взыскание стоимости предмета правонарушения [4].

Содержание статьи 14.8 ПИКоАП гласит, что индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, подвергнутые административному взысканию и ходатайствующие об освобождении от административного взыскания в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, могут быть по решению Президента Республики Беларусь полностью или частично освобождены от административного взыскания.

На время рассмотрения ходатайства об освобождении от административного взыскания исполнение постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа, взыскания стоимости предмета административного правонарушения и реализация конфискованного имущества (за исключением имущества, требующего специальных условий хранения или со сроком годности менее шестидесяти дней) приостанавливаются.

Видится нецелесообразным в разделе 4 ПИКоАП Республики Беларусь «Исполнение административного взыскания» включать порядок освобождения от административного взыскания индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, так как в КоАП Республики Беларусь в главе 8 «Основания для освобождения от административной ответственности» перечислен исчерпывающий перечень таких обстоятельств. Исходя из этого, необходимо исключить статью 14.8 «Освобождение от административного взыскания полностью или частично» из раздела 4 «Исполнение административного взыскания» ПИКоАП Республики Беларусь и включить ее в главу 8 КоАП Республики Беларусь, дополнив статьей 8.8 «Освобождение от административной ответственности полностью или частично индивидуального предпринимателя или юридического лица» следующего содержания:

1. Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, совершившие административные правонарушения, ходатайствующие об освобождении от административного взыскания в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, могут быть по решению Президента Республики Беларусь полностью или частично освобождены от административного взыскания.

2. Ходатайство об освобождении от административного взыскания рассматривается в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Беларусь.

3. На время рассмотрения ходатайства об освобождении от административного взыскания исполнение постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа, взыскания стоимости предмета административного правонарушения и реализация конфискованного имущества (за исключением имущества, требующего специальных условий хранения или со сроком годности менее шестидесяти дней) приостанавливаются.

Конечно, освобождение от административной ответственности не тождественно понятию освобождения от административного взыскания, но законодатель в ст. 8.6 КоАП Республики Беларусь уже легализовал подобную попытку в отношении физических лиц, забо-

левших после наложения административного взыскания психическим расстройством (заболеванием) или иным заболеванием, препятствующим исполнению наложенного административного взыскания. Следовательно, название главы 8 «Основания для освобождения от административной ответственности» КоАП Республики Беларусь следует изложить в следующей редакции: «Основания для освобождения от административной ответственности или административного взыскания» и дополнить статьей 8.8, о которой говорилось выше.

Таким образом, административный процесс – это установленный ПИКоАП Республики Беларусь порядок деятельности участников по делу об административном правонарушении, обладающий своими специфическими особенностями и нуждающийся в дальнейшем правовом совершенствовании в связи с развитием общественных отношений.

### Литература

1. Алехин, А.Н. Административное право Российской Федерации : учебник / А.Н. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. – 592 с.
2. Большой юридический словарь / под ред. проф. А.Я. Сухарева ; 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА, 2006. – VI, 858 с.
3. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Кодекс Респ. Беларусь, 20 дек. 2006 г., № 194-З (в ред. Закона от 13.07.2012 г. № 409-З) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 19.07.2012, 2/1961.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З (в ред. Закона от 30.12.2010 г. № 225-З) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 19.07.2012, 2/1961.

Гомельский государственный  
университет им. Ф. Скорины

Поступило 20.02.13