

УДК 342.92

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОНЯТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА****Д. В. Ткачева**

Белорусский государственный экономический университет,
аспирант международного экономического права
e-mail: tkachevadeena@yandex.by

***Аннотация.** Статья посвящена вопросам определения сущности понятия административного процесса в рамках историко-правового анализа. В основной части статьи рассматриваются понятие и структура административного процесса как вида государственно-управленческой деятельности. 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.*

***Ключевые слова:** административный процесс, административные дела; правонарушения, административное принуждение, административное взыскание.*

***Annotation.** The article is devoted to the issues of determining the essence of the concept of the administrative process within the framework of historical and legal analysis. The main part of the article considers the concept and structure of the administrative process as a type of state-management activity. The views of various authors relating to the concepts and features of the administrative process are considered. The process of formation of administrative legislation in the Republic of Belarus approaches that determine the ways of reforming the administrative and procedural legal norms are investigated.*

***Keywords:** administrative process, administrative cases, offense, administrative coercion, administrative penalty.*

Проблема определения понятия административного процесса характеризуется неоднозначным доктринальным определением. Административный процесс можно рассматривать как отдельную юридическую категорию. Понятие административного процесса сформировалось сравнительно недавно. Однако среди ученых нет единства взглядов относительно административного процесса.

Важную роль в борьбе с правонарушениями играет административно-деликтный процесс — производство по делам об административных правонарушениях.

Вопрос о понятии и сущности административного процесса в административно-правовой литературе является одним из самых дискуссионных.

Существуют различные точки зрения относительно границ и объема административного процесса [1, с. 20].

При реализации полномочий исполнительные органы (должностные лица) осуществляют государственно-управленческую деятельность, то есть процесс.

В традиционном юридическом смысле понятие «процесс», как правило, отождествляется с деятельностью судебных органов по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, трудовых, административных дел. Однако в таком понимании процесс сводится лишь к правоохранительной деятельности, составляющей главное содержание функций правосудия. При рассмотрении подобных дел суд реагирует на отклонения от требований материального права, т. е. осуществляет судебную юрисдикцию, применяя санкции соответствующих правовых норм.

Государственно-управленческая деятельность в основном сориентирована на решение задач позитивного характера. Юрисдикция не является определяющим ее содержание признаком, а сама она не совпадает с судебнопроцессуальной деятельностью. Эти ее качества придают административному процессу своеобразную форму [2, с. 43].

С юридической точки зрения процесс имеет своим назначением реализацию норм материального права. Тогда деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса. Таким образом, административный процесс обеспечивает применение норм административного права в сфере государственного управления в целях достижения определенных юридических результатов (последствий), предполагаемых диспозицией нормы. Иными словами, административный процесс обеспечивает соблюдение соответствующих правил поведения, т. е. правоприменение, а занимаются этим субъекты исполнительной власти. Но надо помнить, что в равной мере субъекты исполнительной власти реализуют и санкции материальных административно-правовых норм.

Осуществляя государственно-управленческую деятельность, соответствующие исполнительные органы (должностные лица) совершают административно-процессуальные действия правоприменительного и правоохранительного характера, т. е. реализуют диспозиции и санкции административно-правовых норм [3]. Таким образом, два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности. Эти обстоятельства породили двойкий подход к характеристике процессуальной деятельности исполнительных органов (должностных лиц), обозначаемой в качестве административного процесса.

Теоретические разработки его важнейших аспектов начались примерно в 60-х годах XX в. Так, например, Н. Г. Салищева определяла процесс как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, а также по применению мер административного принуждения. Суть данного подхода заключается в том, что под административным процессом предлагается понимать только деятельность по применению мер административного принуждения. Исходя из указанной позиции, дается определение административного процесса: административный процесс — урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению конкретных дел в сфере государственного управления должностными лицами. По мнению В. Н. Протасова, административный процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой реализуется охранительное правоотношение. Регулятивное же правоотношение, с точки зрения В. Н. Протасова, осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры. При этом автор не формулирует четкого понятия юридической процедуры, но лишь констатирует ее признаки. Как единый процесс, включающий два вида административно-процессуальной деятельности — административно-процедурную и административно-юрисдикционную, рассматривают административный процесс.

Второй подход к определению административного процесса состоит в том, что административный процесс возникает при применении регулятивных норм материального права и имеет управленческий характер. Необходимо обратить внимание, что при втором подходе административный процесс включает в себя всевозможные управленческие действия, реализуемые для осуществления функций. Таким образом, административный процесс — это процесс исполнительной деятельности органов государственного управления. Сторонником второго подхода к определению понятия административного процесса является В. М. Горшенёв и его единомышленники.

Как единый процесс, включающий два вида административно-процессуальной деятельности — административно-процедурную и административно-юрисдикционную, рассматривают административный процесс Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. В отличие от приведенной выше точки зрения производство по принятию правовых актов управления авторы относят к одному из видов административно-процедурных производств. Производство по делам об административных правонарушениях они определяют как вид административно-юрисдикционного производства [4, с. 175–182]. А. В. Кирин рассматривает административно-деликтный процесс как самостоятельный, единственно реально сложившийся и законодательно оформленный вид административного процесса и как составную часть административно-деликтного

права [5, с. 10]. В. А. Круглов полагает, что административным процессом является установленный ПИКоАП порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. Он указывает, что законодателем административный процесс отождествлен с понятием производства по делам об административных правонарушениях [6]. Некоторые белорусские ученые-административисты полагают, что административно-деликтный процесс входит в систему административного права наряду с административным (управленческим) правом и административно-деликтным правом, если под административно-деликтным процессом считать не только ту процессуальную деятельность, которую ПИКоАП определяет как административный процесс, но и деятельность по исполнению административных взысканий [7, с. 5]. И с этим нельзя не согласиться.

Административный процесс предназначен для того, чтобы обеспечить применение материальных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения определенных юридических результатов, предполагаемых диспозицией нормы, то есть соответствующими правилами должного поведения. Административный процесс рассматривается как сложное социально-правовое явление и вид социальной деятельности, а значит, выражен двояко. С одной стороны, как элемент социального управления он включен в механизмы реализации исполнительной и судебной власти. С другой стороны, административный процесс выступает в качестве вида юридического процесса и имеет характерные юридические признаки. Установление связей административного процесса с этими двумя родовыми системами позволяет составить представление о его особенностях. Административный процесс имеет ярко выраженную управленческую процедуру, производную от исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления. Властный характер управления предопределяет характеристику административного процесса как юридической формы реализации исполнительной власти. Содержанием административного процесса является процедурно-процессуальная деятельность его участников по реализации материально-правовых административных норм и процессуально-правовых норм, регламентирующих порядок применения первых. Эта деятельность прямо не связана с отношениями управленческого (служебного) подчинения, однако носит государственно-властный характер. Должностные лица выносят постановления о применении мер административного принуждения. Они являются обязательными для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Некоторые постановления о применении мер административного принуждения (штрафа, административного выселения из самовольно занятого жилого помещения) исполняются принудительно судебными

приставами-исполнителями, состоящими при органах юстиции. При осуществлении этой деятельности выявляются и фиксируются факты совершения административных правонарушений, производится разбирательство по ним (собственно правоприменение), исполняются постановления о наложении административных взысканий и разрешаются вопросы, связанные с их исполнением. Содержание административного процесса состоит в совершении его участниками действий, регламентированных административно-процессуальными нормами, которые обеспечивают реализацию соответствующих прав и обязанностей. Широкое понимание административного процесса соответствует современным тенденциям законодательной деятельности и правотворчества органов исполнительной власти. В настоящее время принято множество нормативных актов, устанавливающих порядок осуществления управленческой деятельности в различных сферах и областях управления и административного судопроизводства, которые гарантируют эффективное применение норм административного права, результативность управленческой деятельности и правовую защиту граждан от неправомерных действий и бездействия со стороны органов управления и их служащих. Разумеется, все формы и методы управленческого процесса невозможно установить правовым путем, но правовое государство обязано к этому стремиться.

Таким образом, особенностью административного процесса является то, что он обеспечивает процедуру реализации регулятивных и охранительных норм права. При этом административный процесс носит различный характер, предоставляя в зависимости от реализуемой нормы права одному и тому же субъекту различные полномочия. Административный процесс — это многогранный и многовекторный правовой феномен.

1. Старилов Ю. Н. Службное право : учебник. М. : БЕК, 1996. 698 с. [Вернуться к статье](#)

2. Административное право / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. Минск : Амалфея, 2013. 416 с. [Вернуться к статье](#)

3. Стрельников В. В. Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры // Административ. право и процесс. 2011. № 5. С. 36–39. [Вернуться к статье](#)

4. Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы рос. права. 2017. № 5. С. 175–182. [Вернуться к статье](#)

5. Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть : пособие для студентов вузов. Минск : Тесей, 2004. 288 с. [Вернуться к статье](#)

6. Самбор Н. А. Место административно-деликтного права в системе права и отрасли административного права // Юрид. наука. 2014. № 3. С. 97–102. [Вернуться к статье](#)

7. Кирин А. В. Теория административно-деликтного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации. М., 2012. 58 с. [Вернуться к статье](#)