

Раздел III

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ

УДК 342.92(476)

Т. В. Телятицкая

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ

В статье рассматриваются вопросы правового обеспечения организации и деятельности административных комиссий. Обращается внимание на существующие проблемы в этой сфере и пути их решения.

The article deals with legal support of the organization and activities of the administrative commissions. Attention is paid to the existing problems in this field and their solutions.

Ключевые слова: административные комиссии; административные правонарушения; административная юрисдикция; исполнительные и распорядительные органы; компетенция; полномочия; правовой статус.

Keywords: administrative commissions; administrative offenses; administrative jurisdiction; executive and administrative bodies; competence; authority; legal status.

Введение. Успешное функционирование механизма государственного реагирования на административные правонарушения во многом зависит от того, какими организационными структурами он представлен.

Уже несколько десятилетий основой территориальной системы органов административной юрисдикции остаются административные комиссии – единственные в этой системе органы, которые созданы исключительно для рассмотрения дел об административных правонарушениях. Различные аспекты организации и деятельности административных комиссий в той или иной мере исследовались в трудах Д. Н. Бахраха, Р. Ф. Васильева, И. А. Галагана, А. П. Ключниченко, А. П. Коренева, А. Н. Крамника и др. Вместе с тем большинство ис-

следований рассматриваемой проблемы проводились еще в СССР в 70-х – начале 80-х гг. прошлого столетия. С тех пор произошли кардинальные политические, экономические и социальные реформы, сопровождавшиеся значительным обновлением правовой системы. К сожалению, активная нормотворческая работа последних десятилетий, осуществлявшаяся в Республике Беларусь, лишь отчасти коснулась административных комиссий. До сих пор нет ни одной научной работы белорусских ученых, посвященной организации и деятельности административных комиссий. И это при том, что многие проблемы их деятельности, возникшие еще в советский период, до сих пор не решены.

Основная часть. В настоящее время правовой основой деятельности административных комиссий является «Примерное положение об административной комиссии», утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь 21 сентября 2001 г. № 1396 [1]. На основе указанного Примерного положения разрабатываются и утверждаются положения об административных комиссиях при соответствующих местных исполнительных и распорядительных органах. Анализ данных положений показывает, что они абсолютно идентичны, написаны как бы «под копирку». Возникает вопрос: нужно ли такое местное нормотворчество?

Несмотря на то что законодательство отдает вопросы организации административных комиссий на откуп местным властям, считаем возможным поддержать тех авторов, по мнению которых система административно-юрисдикционных органов должна быть определена на государственном уровне [2, с. 50–51]. Большую помощь в разработке и упорядочении соответствующего законодательства оказал бы, на наш взгляд, модельный закон об органах административной юрисдикции. Представляется, что в данном законе должны быть детально регламентированы вопросы организации и состава административных комиссий в соответствии с действующим законодательством. В настоящее же время весь спектр вопросов организации и деятельности административных комиссий вместился на неполных трех страницах, что не может не вызывать проблем в практической деятельности данного органа.

Специфику правовой основы деятельности административных комиссий в настоящее время, наряду с вышеназванным Примерным положением об административной комиссии, определяют нормы Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об

административных правонарушениях (далее – ПИКоАП) [3] и положения органов местного управления об административных комиссиях.

Примечательно, что в положениях об административных комиссиях при соответствующих местных исполнительных и распорядительных органах большое внимание уделяется административному процессу. Они детально описывают порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, во многом дублируя ПИКоАП.

Действительно, административно-процессуальные нормы, содержащиеся в ПИКоАП, в основе своей зачастую либо декларативны и не снабжены соответствующими механизмами реализации, либо не охватывают в полной мере отношения, возникающие при реализации административной ответственности, либо противоречивы, либо страдают иными недостатками как конструктивного, так и содержательного свойства. И местные исполнительные и распорядительные органы могут восполнить пробелы в правовом регулировании. Однако их восполнение на местном уровне представляется нецелесообразным. Тем более представляется излишним дублирование ПИКоАП. Деятельность местных исполнительных и распорядительных органов должна быть направлена на восполнение в допустимых пределах пробелов законодательства.

Главным элементом правового статуса административных комиссий, определяющим их роль и назначение в системе соответствующих органов, является их компетенция. Среди правоведов нет единого мнения по вопросу о содержании этого термина и его соотношении с понятиями «полномочия», «подведомственность», «права и обязанности». Некоторые исследователи под компетенцией органа понимают закрепленный за ним круг задач, выполнение которых составляет обязанность органа, а также круг властных прав, необходимых для осуществления возложенных на него задач [4, с. 120]. Б. М. Лазарев ограничивает компетенцию государственного органа системой его полномочий – прав и обязанностей, подчеркивая, что вопросы, решаемые посредством этих прав и обязанностей, не «входят» в компетенцию, а лишь «относятся» к ней [5, с. 101, 102]. По нашему мнению, под компетенцией следует понимать как круг дел, отнесенных к ведению определенного органа, так и круг его полномочий (прав и обязанностей) совершать определенного рода властные действия.

В деятельности административных комиссий можно выделить следующие виды компетенции: *функциональную, процессуальную, предметную, территориальную.*

1. *Функциональная компетенция* означает, что задачи административного процесса решаются посредством функций юрисдикционных органов. В научной литературе выделяются такие специфические функции административной юрисдикции, как рассмотрение дела об административном правонарушении по существу и принятие решения по делу [6, с. 12]. Но эти функции нельзя рассматривать обособленно, так как они неотделимы друг от друга и выражают суть одной *юрисдикционной функции*. Именно она является основной функцией административных комиссий.

Трудно переоценить значение и *профилактической функции*. Эффективная борьба с правонарушениями невозможна без решения задач выявления и устранения причин и условий, способствующих их совершению. Хотя, как показывает практика, далеко не всегда им уделяется должное внимание. Анализ правоприменительной практики показывает, что комиссии практически никогда не выносят представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. В то же время административная комиссия, образованная при местном исполнительном и распорядительном органе и имеющая в своем составе представителей (как правило, руководителей) различных управленческих структур, обладает большим профилактическим потенциалом. Способность оперативно реагировать на ситуации, способствующие совершению административных правонарушений, является доминирующим свойством комиссий. В прошлом систематически проводились заседания административных комиссий, на которых не рассматривались дела о правонарушениях, а обсуждались вопросы охраны общественного порядка, анализировалась работа комиссий [7, с. 120]. В настоящее время лишь некоторые административные комиссии продолжают подобную практику.

Иногда в целях профилактики административных правонарушений комиссии проводят разъяснительную работу среди населения по вопросам административной ответственности. Эта работа имеет особое значение в условиях активного нормотворчества, когда нормативных правовых актов становится все больше, в результате чего многие имеют о них неполное представление либо совсем не знают. Вместе с тем целесообразность законодательного закрепления полномочий комиссий по проведению такой работы вызывает некоторые сомнения. Во-первых, специфика работы административных комиссий (проведение заседаний не реже одного раза в 15 дней) не позволяет привлечь к разъяснительной работе членов комиссии, а возложение

ее на секретарей комиссий (которые, как правило, не имеют юридического образования и без того загружены работой) вряд ли оправданно. Во-вторых, такую работу лучше проводить органом, специально созданным для профилактики административных правонарушений.

Функция исполнения и обеспечения исполнения вынесенного по делу об административном правонарушении решения выходит за рамки административной юрисдикции, но административные комиссии наделены широкими полномочиями по обеспечению исполнения вынесенных ими постановлений, а также по непосредственному их исполнению.

Особое место в системе функций административных комиссий занимает *воспитательная* [8, с. 17]. Данная функция административных комиссий прямо закреплена в п. 2 Примерного положения об административной комиссии.

В структуре функциональной компетенции административных комиссий должно быть выделено еще одно направление – *аналитическое*. Ведению учетов лиц, привлеченных к административной ответственности, обобщению статистических данных о количестве и категориях дел о правонарушениях, рассмотренных административными комиссиями, должно уделяться большое внимание. Между тем подобные обязанности административных комиссий нормативно не закреплены, а потому рассчитывать на их добросовестное выполнение не приходится. Учет дел, рассмотренных административными комиссиями, разрознен и ведется не в полном объеме. Ввиду отсутствия учета количества и категорий дел, рассматриваемых всеми административно-юрисдикционными органами, в том числе и административными комиссиями, нет возможности дать научно обоснованную оценку состояния дел в сфере административно-наказательной юрисдикции. Это в свою очередь не позволяет определить эффективность действующих административно-правовых норм.

2. *Процессуальную компетенцию* составляет совокупность прав и обязанностей административных комиссий. Ею охватываются полномочия субъекта административной юрисдикции как участника административного процесса. Эти полномочия обусловлены процессуальными особенностями осуществления административной юрисдикции, к которым относятся порядок подготовки дела к рассмотрению, порядок и условия рассмотрения дела, формы актов, фиксирующих процессуальные действия, и др. [9, с. 36, 37].

3. *Предметная компетенция* представляет собой полномочия субъекта административной юрисдикции по рассмотрению установленного круга дел об административных правонарушениях [10, с. 67].

4. *Территориальная компетенция* обусловлена наличием у субъекта административной юрисдикции полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, определенным образом связанных с территорией, на которой функционирует данный субъект. По сути, этот элемент присутствует в правовом статусе всех органов административной юрисдикции, но применительно к административным комиссиям он обладает определенной спецификой. Административные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, как правило, по месту жительства нарушителя (ст. 3.31 ПИК оАП). Подобный вариант территориальной компетенции не представляется оптимальным, будучи сопряженным с немалыми трудностями.

В ситуации, когда правонарушение совершается на территории одного района, а лицо, его совершившее, проживает на территории другого, реализация административной ответственности становится проблематичной, а порой невозможной. В организационном плане на пересылку материалов дела затрачивается слишком много времени и средств, поэтому такие дела, как правило, прекращаются за истечением сроков давности привлечения к административной ответственности. По нашему мнению, дела об административных правонарушениях должны рассматриваться исключительно по месту их совершения.

Организационный блок элементов правового статуса административных комиссий включает в себя положения, определяющие порядок образования и структуру органа, а также порядок избрания (назначения) в его состав. В действующем законодательстве отсутствуют нормы, определяющие порядок и принципы формирования составов административных комиссий. Местные органы самостоятельно решают, кем, каким образом, из числа каких лиц формировать административные комиссии.

Главная особенность административных комиссий состоит в коллегиальном порядке рассмотрения дел. В этом их основное достоинство (аккумулирование опыта и знаний членов комиссии обеспечивает всестороннее и глубокое обсуждение вопросов, ускоряет процесс подготовки и принятия оптимальных решений) и существенная гарантия правильного и справедливого разрешения каждого конкретного дела (сужается возможность принятия односторонних и субъек-

тивных решений). Считается, что принцип коллегиальности – «одна из главных идей, вызвавшая к жизни административные комиссии» [11, с. 101–104].

Сложилось так, что сочетание единоначалия и коллегиальности длительное время воспринималось как данность, присущая советскому социалистическому строю, как показатель демократичности существующей системы. Но коллегиальность как форма деятельности была развита еще задолго до социалистической революции. И в настоящее время, как свидетельствует практика, управление социальными системами все больше развивается в сторону коллегиальности.

Согласно п. 8 Примерного положения об административной комиссии в ее состав входят: председатель, его заместитель, ответственный секретарь и иные члены комиссии.

Персональный состав административной комиссии и изменения в нем утверждаются решением местного исполнительного и распорядительного органа, принявшего решение о ее образовании (п. 8) [1].

Изначально составы административных комиссий формировались из начальников соответствующих управлений милиции или их заместителей в качестве председателей и членов соответствующих советов или исполнительных комитетов в качестве членов комиссии. С 1962 г. административные комиссии стали формироваться из числа депутатов Советов и представителей общественных организаций. Примечательно, что в свое время лишь в законодательстве Эстонской ССР были названы организации, представители которых входили в состав рассматриваемых комиссий [12, с. 14]. Сейчас это закреплено и в нашем законодательстве.

Гарантией компетентности и правомерности выносимых комиссиями решений является то, что, по устоявшейся практике, их возглавляют первые заместители (заместители) глав местных исполнительно-распорядительных органов. Таким образом местные власти в лице своих первых должностных лиц берут на себя ответственность за правильность принятых решений.

Данная практика представляется вполне обоснованной, поскольку обеспечивает авторитетность выносимых в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях решений. Ее следовало бы закрепить нормативно.

Не менее ответственна и трудоемка роль секретаря административной комиссии, который в законодательстве так и назван – «ответственный секретарь».

Интересно отметить, что ответственный секретарь административной комиссии должен иметь высшее или среднее специальное образование, стаж работы по юридической специальности или в качестве ответственного секретаря административной комиссии не менее двух лет, а также быть способным по своим моральным и личным качествам осуществлять возложенные на него обязанности по работе в административной комиссии (п. 11) [1]. Почему-то к должности председателя ни аналогичных, ни вообще каких-либо требований не предъявляется.

При вынесении постановления секретарь пользуется такими же правами, как и любой член административной комиссии. В то же время он является должностным лицом, ответственным за подготовку материалов для рассмотрения административной комиссией, обеспечение явки правонарушителей и иных лиц, участвующих в рассмотрении дел об административных правонарушениях, путем их надлежащего и своевременного извещения. На него возложено ведение протоколов заседаний административной комиссии и делопроизводства в административной комиссии, а также организация контроля за исполнением вынесенных административной комиссией постановлений (п. 11) [1].

Очевидно, что одному секретарю затруднительно должным образом выполнять все эти обязанности. Поэтому можно предложить создание в местных исполнительно-распорядительных органах (пусть и не повсеместно) отделов административной практики, сотрудники которых обеспечивали бы работу административных комиссий. Деятельность комиссии обеспечивали бы несколько штатных сотрудников, что существенно повысило бы качество ее работы. В такой форме на практике реализовалась бы давняя идея «оснащения» комиссии штатными сотрудниками [13, с. 157]. Продвигаясь еще дальше, можно допустить перевод работы всей комиссии на постоянную основу.

Практика свидетельствует, что среди секретарей административных комиссий лишь единицы имеют юридическое образование. В то же время характер работы секретаря обязывает его обладать достаточным объемом правовых знаний. Привлечь к этой работе профессиональных юристов проблематично по причине невысокой заработной платы. Чтобы финансовые затруднения не стали препятствием для надлежащего осуществления административно-юрисдикционной деятельности, можно приравнять освобожденных ответственных секретарей административных комиссий по условиям оплаты труда к

государственным служащим в должности начальника отдела местного исполнительно-распорядительного органа.

Количество членов административных комиссий нормативно установлено. Так, административная комиссия при районном, городском исполнительном комитете и местной администрации образуется из 9–11 человек, при поселковом и сельском исполнительном комитете – из 5–7 человек. Как справедливо отмечали А. П. Ключниченко и А. П. Шергин, «это не лучший вариант решения вопроса о количестве в составе рассматриваемых органов административной юрисдикции» [12, с. 12]. Во времена Советского Союза в Литовской и Латвийской ССР определение числа лиц, входящих в административную комиссию, было отнесено к компетенции соответствующего Совета народных депутатов [14, с. 37]. Этот вариант представляется наиболее предпочтительным. Он позволяет местному исполнительно-распорядительному органу с учетом конкретных местных условий и возможностей определить такой состав комиссии, который обеспечил бы успешное осуществление возложенных на нее задач.

В соответствии с действующим законодательством в состав административной комиссии при городском, районном исполнительном комитете включаются: один из заместителей председателя либо управляющий делами исполнительного комитета (председатель административной комиссии), представители структурных подразделений исполнительного комитета (юридическое, организационно-кадровой работы, внутренних дел, по экономическому регулированию, рыночным отношениям и потребительскому рынку, по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и другие), представитель органа санитарного надзора, жилищного ремонтно-эксплуатационного объединения и иных организаций, находящихся на территории соответствующего города или района, а также освобожденный ответственный секретарь комиссии.

В состав административной комиссии при местной администрации включаются: один из заместителей руководителя либо управляющий делами местной администрации (председатель административной комиссии), представители структурных подразделений местной администрации (организационное, внутренних дел, по экономическому регулированию и рыночным отношениям, по строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству), представитель органа санитарного надзора, жилищного ремонтно-эксплуатационного объединения и иных организаций, находящихся на территории

данного района в городе, а также освобожденный ответственный секретарь комиссии.

В состав административной комиссии при сельском, поселковом исполнительном комитете включаются: председатель исполнительного комитета (председатель административной комиссии), его заместитель и другие должностные лица исполнительного комитета, представители организаций, находящихся на территории соответствующего сельсовета или поселка городского типа. Из числа членов административной комиссии при сельском, поселковом исполнительном комитете назначается ответственный секретарь административной комиссии (п. 8) [1].

Вместе с тем при формировании состава административной комиссии следует учитывать два момента. Во-первых, широкий круг дел, рассматриваемых административными комиссиями, требует достаточного числа специалистов из различных сфер управленческой деятельности. Во-вторых, на заседании комиссии обязательно присутствие не менее половины ее состава. Таким образом, должна быть решена проблема ограниченного количества и неограниченного качества.

Чтобы квалифицированно заниматься делами об административных правонарушениях, нужно обладать специальными познаниями в данной области. Поэтому члены административной комиссии назначаются из числа наиболее профессиональных и высококвалифицированных специалистов, имеющих высшее образование, стаж работы не менее двух лет и способных по своим моральным и личным качествам осуществлять возложенные на них обязанности по работе в административной комиссии [1, п. 10].

Таким образом, наличие в составе административных комиссий специалистов в различных сферах управленческой деятельности, а также юристов обеспечивает способность комиссий рассматривать и компетентно разрешать дела о самых разнообразных административных правонарушениях.

Проведенное исследование организационного блока правового статуса административных комиссий позволяет всерьез говорить об их «профессиональной пригодности» для осуществления административной юрисдикции. Поэтому утверждение о том, что отнести данные органы к профессиональным нельзя, так как они функционируют на общественных началах либо сочетают в себе государственные и общественные начала, в современных условиях представляется бесосновательным.

В 1970-х гг. предполагалось, что члены административных комиссий (депутаты Советов и представители общественных организаций [15, с. 3]) выполняют свой общественный долг в свободное от работы время, безвозмездно и не несут дисциплинарной ответственности за упущения в работе комиссий [12, с. 10]. В настоящее время члены административных комиссий в подавляющем большинстве являются государственными служащими. Заседания административных комиссий проходят в рабочее время, которое учитывается при выплате денежного вознаграждения.

Кроме того, административные комиссии всегда обладали признаками, характерными для государственных органов: порядок формирования, формы и методы деятельности, характер выполняемых функций и природа их полномочий. Все это позволяло некоторым авторам еще в середине прошлого века считать административные комиссии исключительно государственными органами [16, с. 63]. Таким образом, на практике не подтвердилось предположение, высказанное А. П. Ключниченко пятьдесят лет назад, о том, что «в недалеком будущем речь, видимо, пойдет о превращении административных комиссий полностью в самостоятельные, самоуправляющиеся общественные организации – по образу и подобию народных дружин и товарищеских судов» [17, с. 18].

Говоря о правовых и организационных основах деятельности административных комиссий, нельзя не затронуть вопрос о категориях дел, им подведомственных.

Следует отметить, что подведомственность дел административным комиссиям существенно сужена по сравнению с КоАП 1984 г. Если по ранее действовавшему законодательству на долю административных комиссий приходилось более 50 % всех дел об административных правонарушениях (хотя в ряде случаев «двойной» компетенции), то теперь перечень статей о правонарушениях, относящихся к ведению административных комиссий, незначителен.

Так, в соответствии с действующим законодательством об административных правонарушениях «административная комиссия районного (городского) исполнительного комитета или администрации района в городе рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.24, 10.8, частями 6–8 статьи 12.17, частью 1 статьи 15.8, статьями 15.13, 15.16, 15.17, 15.20, 15.21, частью 3 статьи 15.22, статьями 15.25, 15.28, 15.29, 15.31, частью 2 статьи 15.35, частью 2 статьи 15.37, статьями 15.38, 15.39, 15.42–

15.44, частью 1 статьи 15.46, частью 1 статьи 15.47, частью 1 статьи 15.54, статьями 15.57, 15.58, 16.9, 17.4, 18.2–18.4, частями 3 и 4 статьи 18.5, статьями 18.6–18.8, 18.10, 18.11, 18.30–18.34, 18.35 (за исключением правонарушений, совершенных водителями транспортных средств), 18.39, 19.3–19.7, 20.7, 20.9, 20.10, 21.1–21.5, частями 1 и 2 статьи 21.6, статьями 21.8, 21.13 – 21.15, 22.3–22.5, частью 1 статьи 23.38, частью 2 статьи 23.56, частью 2 статьи 23.58, статьями 23.62, 23.63, 23.78 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях» (ст. 3.4 ПИК оАП) [3].

Рассматривая вопрос о категориях дел, подведомственных административным комиссиям, необходимо отметить их потенциал, который может быть использован при разработке института и построении системы органов административной юстиции в Республике Беларусь. В последние годы в правовой литературе и на государственном уровне идет оживленное обсуждение этой проблемы. Абсолютное большинство исследователей связывают административную юстицию исключительно с судебной системой и судопроизводством (гражданским или административным) [18, с. 2–5]. В то же время обобщение мирового опыта позволяет рассматривать административную юстицию как явление многогранное. Главное, чтобы в качестве юрисдикционного органа при этом выступал орган, специально созданный или приспособленный к разрешению споров о праве, а его деятельность осуществлялась с соблюдением судебной процессуальной формы (гражданско-процессуальной, административно-процессуальной или так называемой «квазисудебной»).

Идея создания административных судов, развиваемая многими исследователями, в случае своей реализации неизбежно потребует ломки судебных структур, больших финансовых затрат, что может оказаться болезненным с учетом экономического и социально-политического состояния страны. Избежать негативных последствий реформирования судебной системы помогло бы использование в этих целях иных организационных форм юрисдикционной деятельности, которые уже давно существуют в Республике Беларусь.

Еще в 1970-х гг. А. Е. Лунев, обосновывая необходимость формирования «социалистической административной юстиции», основу системы административных судов видел в административных комиссиях [19, с. 64]. По мнению М. С. Студеникиной, создание органа межведомственной компетенции исключит необходимость образования в будущем квазисудебных органов «в сферах здравоохранения,

социальной защиты населения, налогообложения... занятости, управления имуществом, охраны окружающей среды...» [20, с. 19] и предотвратит «растаскивание» административно-юрисдикционных полномочий различными органами исполнительной власти.

Вопросы создания административной юстиции неоднократно становились предметом горячих споров и в белорусской юридической литературе [21, с. 53; 22; 23, с. 117–119; 24, с. 52–53; 25]. В целом большинство исследователей сходятся во мнении о необходимости создания в нашей стране административных судов, и дискуссия касается в основном выбора наиболее приемлемого для отечественных реалий способа разрешения публично-правовых споров административными судами.

Административные комиссии, по нашему мнению, это и есть органы административной юстиции. Основная проблема, которая может возникнуть в процессе их функционирования, – обеспечение законности и беспристрастности деятельности данных органов. Но и эта проблема может быть решена посредством создания правового механизма, в основе которого лежат право обжалования решений административных комиссий в судебном порядке, а также принцип персональной ответственности членов указанных органов за принимаемые решения. Ведь в конечном счете важно не название органа, осуществляющего юрисдикционную деятельность (суд, трибунал или комиссия), а наличие юрисдикционной процедуры и строгое ее соблюдение.

Заключение

1. Представляется целесообразным принять закон об административных комиссиях.

2. Гарантией компетентности и правомерности выносимых комиссиями решений является то, что, по устоявшейся практике, их возглавляют первые заместители (заместители) глав местных исполнительно-распорядительных органов. Таким образом местные власти в лице своих первых должностных лиц берут на себя ответственность за правильность принятых решений. Данная практика представляется вполне обоснованной, поскольку обеспечивает авторитетность выносимых в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях решений. Ее следовало бы закрепить нормативно.

3. Количество членов административных комиссий в настоящее время установлено нормативно (административная комиссия при районном, городском исполнительном комитете и местной администрации образуется из 9–11 человек, при поселковом и сельском исполни-

тельном комитете – из 5–7 человек). Представляется более правильным вопрос о числе лиц, входящих в административную комиссию, отнести к компетенции соответствующего исполнительно-распорядительного органа.

4. Эффективная борьба с правонарушениями невозможна без решения задач выявления и устранения причин и условий, способствующих их совершению. Анализ правоприменительной практики показывает, что административные комиссии практически никогда не выносят представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, что представляется упущением в их деятельности.

5. В структуре функциональной компетенции административных комиссий должно быть выделено еще одно направление – аналитическое (ведение учета лиц, привлеченных к административной ответственности, обобщение статистических данных о количестве и категориях дел о правонарушениях, рассмотренных административными комиссиями). До тех пор, пока подобные обязанности административных комиссий не будут нормативно закреплены, рассчитывать на их добросовестное выполнение не приходится.

6. Поскольку в настоящее время основной объем работы административной комиссии возложен на ответственного секретаря, очевидно, что ему одному затруднительно должным образом выполнять все эти обязанности. Поэтому можно предложить создание в местных исполнительно-распорядительных органах (пусть и не повсеместно) отделов административной практики, сотрудники которых обеспечивали бы работу административных комиссий. Продвигаясь еще дальше, можно допустить перевод работы всей комиссии на постоянную основу.

Библиографические ссылки

1. Примерное положение об административной комиссии : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 21 сент. 2001 г., № 1396 // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 92. – 5/8548.

2. *Абдурахманов А. А.* О проблеме административной ответственности // Юрист. – 2000. – № 1. – С. 50–51.

3. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 20 дек. 2006 г., № 194-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

4. *Мицкевич А. В.* Субъекты советского права. – М. : Госюриздат, 1962.

5. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. – М. : Юрид. лит., 1972.
6. *Шергин А. П., Саввин М. Я.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. – М. : ВНИИ МВД России, 1977.
7. *Лория В. А.* Административные комиссии при исполнительных комитетах районных (городских) Советов депутатов трудящихся (по материалам Грузинской ССР) : дис. ... канд. юрид. наук. – Б. м., 1965.
8. *Макарцев А. А.* Административные комиссии в системе органов административной юрисдикции: правовой статус и проблемы повышения эффективности деятельности // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 16–19.
9. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. – М. : Юрид. лит., 1964.
10. *Шергин А. П.* Административная юрисдикция. – М. : Юрид. лит., 1979.
11. *Клюшниченко А. П.* Устранить недостатки в деятельности административных комиссий (по материалам Украинской ССР) // Советское государство и право. – 1966. – № 11. – С. 101–104.
12. *Клюшниченко А. П., Шергин А. П.* Административные комиссии. – М. : Юрид. лит., 1975.
13. *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970.
14. *Примов А. С.* Организация и деятельность административных комиссий при исполнительных комитетах местных Советов народных депутатов (по материалам Узбекской ССР) : дис. ... канд. юрид. наук. – Ташкент, 1983.
15. *Гнетов А. Т.* Производство в административных комиссиях при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1965.
16. *Еропкин М. И.* Управление в области общественного порядка. – М. : Юрид. лит., 1965.
17. *Клюшниченко А. П.* Правовые вопросы организации и деятельности административных комиссий : учеб. пособие / М-во охраны общественного порядка Украинской ССР. – Киев, 1963.
18. *Фоков А. П.* Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Российский судья. – 2012. – № 2. – С. 2–5.
19. *Лунев А.* Проблемы административной ответственности // Социалистическая законность. – 1972. – № 5. – С. 61–65.
20. *Студеникина М. С.* Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. – 1997. – № 6. – С. 11–16.
21. *Сажина В. В.* Административная юстиция: Теория и история вопроса // Советское государство и право. – 1989. – № 9. – С. 53.
22. *Лисица Л. Н.* Выбор модели административной юстиции для Республики Беларусь // Промышленно-торговое право. – 2006. – № 1. – С. 181–190.

23. *Головко А. А.* Проблемы судебной реформы: административные суды, суды присяжных, неприкосновенность судей // Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 26–28 февр. 1992 г. – Минск, 1992. – С. 117–119.

24. *Кивель В.* Защита конституционных прав личности при осуществлении административного судопроизводства // Судовы веснік. – 2006. – № 4. – С. 52–53.

25. *Сушко А. Р.* Административная юстиция как явление правовой действительности [Электронный ресурс]. – 2008. – URL : <http://pravoby.com/publications.php?category=1&mode=show&id=10>. – Дата обращения : 17.04.2014.

Поступила в редакцию 06.05.2014

УДК 343.35

А. В. Барков

РЕФОРМА УГОЛОВНОГО ПРАВА В БЕЛАРУСИ (1989–1999 гг.)

Анализируется процесс реформы уголовного права в Беларуси в 90-е гг. XX в. Раскрывается история разработки концепции будущего Уголовного кодекса. Исследуются этапы работы над проектом и принятия Уголовного кодекса Беларуси.

The article examines the process of the reform of the criminal law in Belarus in the 90th of the XX Century. The history of the working of the future Criminal code idea is revealed. The stages of draft working and adoption of the Criminal code of Belarus is explores.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика; реформа уголовного права; законодательный процесс; концепция Уголовного кодекса; проект Уголовного кодекса; Модельный уголовный кодекс.

Key words: criminal-legal policy; criminal law reform; legislative procedure; the concept of the Criminal code; the draft of the Criminal code; the model of the Criminal code.

Введение. По прошествии пятнадцати лет со дня принятия действующего Уголовного кодекса Республики Беларусь очевидна необходимость обратиться к прошлому и проследить процесс формирования идеи и затем концепции этого документа, проанализировать этапы многолетнего законодательного процесса. Это представляется важным для оценки произошедших перемен как в общественном правосознании относительно сущности, целей и средств реализации уго-