

О. И. Чуприс

ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Рассматриваются вопросы понимания управленческого процесса, его структуры, возможности правового регулирования в Республике Беларусь. На основе устоявшихся в науке точек зрения автор делает вывод о приемлемости широкой концепции административного процесса в современных условиях, необходимости системного правового регулирования наиболее типичных управленческих производств.

The article deals with an understanding of process of public administration, its structure, possibilities of legal regulation in the Republic of Belarus. On the basis of established science points of views the author concludes that the broad concept of the administrative process is acceptable at the present time, the legal system regulation of most typical state procedures is necessary.

Ключевые слова: управленческий процесс; административный процесс; административные производства.

Key words: process of public administration; administrative process; administrative procedures.

Введение. Изучение проблем управленческого процесса в правовом контексте является актуальным направлением для юридической науки и практики. Это обусловлено тем обстоятельством, что именно в управленческом процессе реализуются нормы материального административного и других отраслей права (экологическое, земельное, аграрное, жилищное, социальное, финансовое, налоговое и др.), возникают споры, требующие разрешения в административном и (или) судебном порядке.

Управленческий процесс не получил в законодательстве Республики Беларусь необходимого системного регулирования, что затрудняет уяснение его характеристик и выделение типичных видов процессуальных действий, совершаемых органами государственного управления. Соответственно проблематично решение ряда смежных юридических проблем, например о предмете административного спора, имеющем значение для всех участников управленческого процесса, как наделенных властными полномочиями, так и реализующих свои субъективные права и обязанности в нем. Таким образом, вопросы процессуальной регламентации управленческой деятельности остаются без должного внимания законодателя, в то время как, например, в Российской Федерации действует ряд типовых регламентов – о взаимо-

действии органов исполнительной власти, их внутренней организации, исполнении государственных функций и др.

Вместе с тем еще с середины прошлого века ученые постоянно обращают внимание на проблемы административно-процессуальной теории, тем самым подчеркивая значимость их решения для практической управленческой деятельности. Наибольшую известность в этой сфере приобрели работы таких видных ученых, как В. Д. Сорокин, Ц. А. Ямпольская, М. С. Студеникина, Н. Г. Салищева, О. К. Заосторожная, Ю. Н. Стариков и др.

Несмотря на достаточную теоретическую проработку различных аспектов административного процесса, изменения в законодательстве дают основания для некоторого развития сформулированных поколением видных ученых-юристов положений.

Основная часть. В первую очередь следует отметить, что любая управленческая деятельность не может протекать вне процессуальных форм. Поэтому управленческий процесс, как и любой другой, представляет собой определенную последовательность операций, систему действий, для которой характерны упорядоченность, взаимосвязь, протекание во времени, наличие своих форм, связанных в том числе с изданием правовых актов управления.

Очерченные в науке особенности процессов вполне применимы к управленческому процессу, а именно:

- 1) это сознательная, целенаправленная деятельность;
- 2) она связана с реализацией властных полномочий субъектами публичной власти;
- 3) она запрограммирована на достижение определенных юридических результатов, направлена на решение юридических дел;
- 4) промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах;
- 5) полная (или в основном) регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами [1, с. 153–154].

В науке административного права и учебной литературе, которая во многом основывается на научной школе советского периода, чаще используют понятие административного процесса и определяют структуру этого процесса. Причем в структуре административного процесса выделяют и административный процесс по делам об административных правонарушениях. Однако термины «административный» и «управленческий» содержательно идентичны. Первый из них – иностранный перевод второго. Поскольку порядок привлечения к административной ответственности не имеет цели упорядочения управленческой деятельности, связан не с государственным управлением, а с порядком деятельности участников по делу об административном правонаруше-

нии от начала этого процесса и до обращения к исполнению принятого по нему решения, то вряд ли уместно включать в управленческий (административный) процесс порядок привлечения к административной ответственности. Такое включение является следствием советской административно-правовой науки и практики.

Для современного законодательства Республики Беларусь характерно разделение управленческой деятельности и деятельности по привлечению к административной ответственности, что нашло отражение в отдельном нормативном правовом акте – Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь по делам об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. Именно поэтому после принятия этого кодекса из законодательства Республики Беларусь, регулирующего вопросы рассмотрения споров, возникающих из административно-правовых отношений, исключены нормы о рассмотрении дел по жалобам на постановления государственных органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях (ст. 335 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь).

В Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь по делам об административных правонарушениях в качестве основополагающего используется понятие «административный процесс», содержательно охватывающее лишь порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. Во избежание смешения понятий и до соответствующих законодательных уточнений считаем уместным применение в отношении порядка осуществления управленческой деятельности термина «управленческий процесс».

О возможности использования термина «управленческий процесс» применительно к управленческой деятельности писал и известный ученый-административист Ю. М. Козлов [2].

Управленческий процесс неоднобразен. В нем можно выделить несколько относительно самостоятельных видов, различающихся по целевому назначению, формирующих в совокупности структуру управленческого процесса:

- правоустановительный (правотворческий) процесс, связанный с принятием нормативных правовых актов государственного управления;
- правоучредительный процесс, охватывающий решение организационных дел в государственном управлении (создание органов, изменение их структуры, оптимизация штатов и др.), в том числе многие вопросы государственной службы и делопроизводство;
- правоприменительный процесс, обеспечивающий разрешение индивидуально-конкретных дел в государственном управлении, который в свою очередь делится на процедурный и юрисдикционный.

В то же время следует иметь в виду, что «государственно-управленческая деятельность в основном сориентирована на решение задач позитивного характера; юрисдикция не является определяющим ее содержание признаком» [3, с. 177].

Представленное понимание структуры управленческого процесса основано на его так называемой «широкой» концепции, наилучшим образом описанной в науке В. Д. Сорокиным [4]. Нами из общей структуры исключается процесс привлечения к административной ответственности, что объясняется вышеуказанным обстоятельством обособления в Республике Беларусь процесса привлечения к административной ответственности и выделения в системе белорусского права самостоятельной отрасли права – административного процессуально-исполнительного права [5, с. 14–31].

«Широкая» концепция административного процесса развивается и в другом направлении. В частности, Ю. Н. Стариковым обосновывается идея специального административного процесса как вида юридического процесса, осуществляемого по образцу и подобию уголовного, гражданского и хозяйственного процессов при участии независимого арбитра – суда для разрешения споров, вытекающих из публичных правовых отношений [6, с. 299–300]. Этот процесс осуществляется в рамках административного судопроизводства в контексте реализации института административной юстиции. Присоединяясь к данной идее уважаемого ученого в целом и отмечая ее безусловную актуальность, вместе с тем с определенной долей убежденности отмечаю, что наличие административных судов не исключает существования управленческого процесса как такового.

Определение видов управленческого процесса не означает их абсолютной обособленности друг относительно друга. Такое выделение носит условный характер. Они взаимосвязаны и в целом формируют процесс государственного управления, что, в частности, проявляется во взаимосвязи сопровождающих этот процесс его юридических форм. Так, любое решение органа государственного управления, направленное на реализацию прав и законных интересов подвластного субъекта либо на отказ в его реализации, должно быть оформлено в установленном законом порядке, т. е. иметь определенную форму. Значит, практическое выражение управленческий процесс в этом случае получает в форме издания индивидуального правоприменительного акта, в то время как закрепление прав и обязанностей участников административных правоотношений, которые реализуются при правоприменении, – посредством издания нормативных правовых актов управления, устанавливающих как материальные нормы о правах и обязанностях его участников, так и процессуальный порядок их реализации.

Наибольшее практическое значение имеет выделение в структуре управленческого процесса типичных видов действий, исходящих из характера конкретных дел и требующих специального правового регулирования, которые традиционно в науке и административной практике получили название «производство». При этом под характером дел понимаются свойства, общие для данной группы дел [7, с. 149].

В вопросе о соотношении понятий «процесс» и «производство» правомерной представляется точка зрения В. Д. Сорокина: «Четко прослеживается устойчивая тенденция соотносить понятия “процесс” и “производство” как общее и особенное: процесс – есть сумма производств; производство – органическая часть процесса. Полагаю, что не имеет значения, каким образом располагаются в процессе оставляющие его производства» [3, с. 318].

Типологизация производств напрямую связана прежде всего с уяснением спектра управленческих действий, требующих системной правовой регламентации. В научном смысле вопрос о выделении различных видов производств не может быть глубоко и серьезно проработан, так как невозможно точно определить количество и виды производств. Однако для целей правового регулирования могут быть предложены следующие из них: производство по изданию правовых актов управления; по внутренней организации государственных органов; служебно-регламентарное производство; по делам о поощрениях и дисциплинарное производство; производство по взаимодействию органов государственного управления; по обращениям граждан и юридических лиц; по осуществлению административных процедур; регистрационное производство; разрешительное производство; лицензионное производство и другие в зависимости от потребностей и особенностей административной практики.

Поддерживаемая и в отдельных частностях развиваемая нами концепция широкого понимания управленческого процесса и его структуры не является единственной в науке административного права. Встречаются и иные подходы, ведь эта проблематика наиболее дискуссионная, не утрачивающая актуальность с середины XX в. Ее научное видение зависит от целей, которые ставят перед собой исследователи.

Для надлежащего регулирования процессуальных вопросов государственного управления в законодательстве и эффективного управления важна широкая концепция. Она же позволяет в наиболее широком виде охватить и сферу административной юстиции с созданием специализированного судебного института. Если же авторы в первую очередь в качестве научной и практической гипотезы выдвигают необходимость введения административного судопроизводства, то они в своих научных доказательствах основываются на

узкой или юстиционной концепции управленческого процесса. Идея первоочередности охранительной функции административного права порождает юрисдикционную концепцию управленческого процесса. Однако данные концепции принципиально не противоречат друг другу, поэтому в ряде случаев во взглядах ученых они используются одновременно. Достаточно подробный обзор различных точек зрения представлен Н. А. Саванович [8]. По нашему мнению, как юстиционная, так и юрисдикционная концепции являются частями более широкого видения управленческого процесса. Создание системы специализированного судебного рассмотрения административных дел не должно являться самоцелью, а стать завершающим этапом общего поступательного развития административной системы, сопровождающегося качественной реализацией прав и свобод граждан и юридических лиц, а соответственно уменьшением числа споров в связи с осуществлением государственного управления с предоставлением возможности их разрешения в специализированных судах при их возникновении. В отношении юстиционной деятельности в сфере государственного управления следует отметить ее производность от позитивной управленческой деятельности. Причем по поводу реализации охранительной функции также следует отметить необходимость изменения ее характера с карательного на предупредительный и разъяснительный.

В системе административного права обозначенные выше производства занимают место отдельных правовых институтов, а административная юстиция претендует на подотрасль административного права.

Таким образом, мы предлагаем рассматривать управленческий процесс с широких практических позиций, решающих одновременно несколько взаимосвязанных задач. При этом считаем ошибочной постановку вопроса о выделении самостоятельной отрасли права либо законодательства «административный» [9, с. 248–249], или «управленческий», процесс [10; 11] либо изменении названия отрасли «административное право» на «административное право и процесс (как отражено в учебных планах Академии управления при Президенте Республики Беларусь). В этом контексте также поддерживаем точку зрения Ю. Н. Старилова о невозможности признания административного процесса самостоятельной отраслью права, охватывающей систему административных производств [12, с. 124], по причине невозможности четкого определения их видов.

Отдавая дань уважения различным точкам зрения ученых, вместе с тем считаем недостаточно продуктивными встречающиеся размышления о нецелесообразности широкого понимания административного процесса, особенно при проведении его критического анализа в сравнении с гражданским правом [8].

Гражданское право и административное право имеют принципиальные различия как по предмету, так и по методу правового регулирования. Гражданское право, регулирующее имущественные отношения, связанные с имущественными личными неимущественными отношениями и личными неимущественными отношениями, не связанными с имущественными, в большей степени является правом материального порядка, содержащим также и некоторые процессуальные нормы, касающиеся, например, порядка заключения договоров. В то же время предметом административного права выступают отношения, возникающие в сфере государственного управления и по поводу осуществления этого управления. Само государственное управление представляет собой процесс, а значит, и количество административно-правовых процессуальных норм, его регулирующих, должно быть значительно большим, чем количество материальных норм. Сложившийся дисбаланс в системе отрасли вызван сохранившимся с советского времени представлением о ней как отрасли, регулирующей главным образом правовой статус ее субъектов, и в меньшей степени – механизм осуществления собственно государственного управления. В связи с этим следует признать несоответствующими друг другу предмет отрасли административного права и его реальное нормативно-правовое наполнение. Одной из причин этого является также отсутствие должной систематизации на основе кодификации административного права.

Заключение. Таким образом, следует признать приемлемой с научных и практических позиций широкую концепцию административного процесса. Использование в законодательстве и на практике понятия «управленческий процесс», а также системное правовое регулирование наиболее типичных управленческих производств, ревизия административного права и устранение выявленных пробелов будут способствовать разрешению как глубинных теоретических, так и ряда практических проблем государственного управления.

Библиографические ссылки

1. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : БЕК, 1996.
2. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юрист, 1999.
3. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004.
4. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968.
5. Крамник А. Н. Административное право : учеб. пособие : в 3 ч. Минск : Изд. центр БГУ, 2011. Ч. 3 : Процессуально-исполнительное право.
6. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 296–311.

7. *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972.
8. *Саванович Н. А.* Административные процедуры в Республике Беларусь [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2015.
9. *Кузьмичева Г. А.* К вопросу об административном процессе как самостоятельной отрасли права // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004.
10. *Дикун И. П.* Административный процесс : учеб. пособие. Минск : ГИУСТ БГУ, 2005.
11. *Кивайко В. Н.* Административный процесс : практ. пособие. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2006.
12. *Старилов Ю. Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие (посвящается светлой памяти профессора В. Д. Сорокина) // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 113–135.

Статья поступила в редакцию 02.02.2015