



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

УДК 342.9(476)

Д.В. Гвоздев, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО КАЧЕСТВА

Анализируются критерии систематизации административного законодательства, под которой предлагается понимать его институциализацию, заключающуюся в выражении административно-правового института посредством принятия комплексного нормативного правового акта, регулирующего определенную совокупность однородных общественных отношений в сфере государственного управления, однородность которых определяется исходя из объекта их правового регулирования.

The criteria of systematization of administrative legislation are analyzed in the article. The systematization is considered the institutionalization, which consists in expression of administrative legal institute by way of the acceptance of complex of normative legal act, which regulates the certain accumulation of homogeneous public relations in the field of government, their homogeneity is determined on the basis the object of their legal adjusting.

В настоящее время развитие права имеет ярко выраженную тенденцию специализации, выделения новых отраслей, подотраслей и институтов. В первую очередь это обусловлено высокими темпами научно-технического прогресса, бурным развитием общества, возникновением новых общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании, и их разнообразием, которое обусловлено разнообразием предмета и метода их правового регулирования. Как отмечают Н.И. Матузов и А.В. Малько, «чем множественнее, различнее предмет правового регулирования, тем разнообразнее отраслевая классификация законодательства» [3, с. 238].

Между тем подобная тенденция наблюдается не только в сфере общего правового поля. Специализация имеет место и в отдельных отраслях, в частности в административном праве. С учетом современной правовой динамики специализация административного законодательства, которое является нормативным выражением административного права, должна соответствовать общетеоретическим правовым принципам и категориям. Указанные авторы справедливо отмечают: «Установление правильного соотношения между системой права и системой законодательства – важная теоретическая и практическая задача. Надлежащее ее решение призвано обеспечить доступность, сокращение ненужной множественности актов, их согласованность и правильное применение на практике» [3, с. 231].

Представляется, что корреляционная связь между правом и законодательством является обязательным условием существования последнего, поскольку право позитивное, насколько это возможно, должно соответствовать праву естественному. Являясь сторонником естественной концепции бытия права, можно констатировать, что нормотворческая деятельность государства должна проявляться не в установлении общеобязательных правил поведения и их произвольной систематизации, а в формулировании посредством правовых норм сложившихся естественноправовых положений и принципов. Систематизация административного законодательства, основанная на общеправовых началах, предполагает наличие двух основополагающих констант существования позитивного административного права, а именно: его специализации и комплексности правового регулирования.

Специализация административного законодательства предполагает не только выделение в его рамках совокупностей норм, представляющих собой формальное выражение подотраслей и институтов, регулирующих отдельные группы общественных отношений, но и является важнейшим условием исключения коллизий в правоприменительной практике, которые связаны с

конкуренцией норм различных нормативных правовых актов. Ключевое значение в достижении целей специализации административного законодательства имеет правильное определение объекта правоотношений, регулируемых тем или иным нормативным правовым актом в сфере государственного управления.

Обозначая взаимосвязь элемента отрасли права (правового института), т. е. общеправовой категории, с элементом системы законодательства (нормативным правовым актом), следует отметить, что под институтом права в общей теории права понимается основной элемент системы права, представленный совокупностью норм, регулирующих однородную группу общественных отношений [9, с. 353]. Под нормативным правовым актом понимается форма выражения права, т. е. официальный документ, выражающий волю государства и содержащий обязательные правила поведения в определенной сфере общественной жизни [3, с. 218], т. е. официальное выражение рассматриваемых правовых норм. Иными словами, нормативный правовой акт или их совокупность можно рассматривать как официальную форму выражения правового института.

Как уже было отмечено, правовой институт – это совокупность норм, регулирующих однородную группу общественных отношений. Ключевым моментом в данном послые является то, что рассматриваемые правоотношения однородны. Как представляется, основным критерием, определяющим однородность правовых отношений, наряду с персонификацией их субъектов и установлением их взаимных корреспондирующих прав и обязанностей является наличие их общего объекта.

Под объектом правоотношений в общей теории права понимается то, что противостоит субъекту в его деятельности, то, на что направлена деятельность определенных лиц в подобном отношении, т. е. то, на что направлены субъективные юридические права и обязанности субъектов (цель правовой коммуникации) [8, с. 772]. В.С. Нерсесянц под объектом правового отношения понимает те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения [4, с. 382].

Под специализацией административного законодательства предлагается понимать деятельность субъектов нормотворчества по принятию нормативных правовых актов, регулирующих определенные общественные отношения в сфере государственного управления, исходя из особенностей объектов этих правоотношений. Обозначая этот очевидный посыл, следует отметить, что предметом правового регулирования ряда нормативных правовых актов в сфере государственного управления в Республике Беларусь являются определенные совокупности общественных отношений, опосредованных различными объектами, т. е. один нормативный правовой акт нередко регулирует отношения между двумя или более персонифицированными субъектами, используя один метод правового регулирования либо их совокупность, однако при этом его действие направлено на приобретение, использование либо охрану различных благ, необходимых субъектам, что часто приводит к возникновению правовых коллизий, связанных с конкуренцией норм нормативных правовых актов.

Наиболее ощутимо эта проблема проявляется при применении норм тех нормативных правовых актов, которые непосредственно направлены на урегулирование правоотношений, не связанных с противоправным поведением лица (регулятивных правоотношений), и в которых одновременно содержатся нормы, направленные на охрану этих правоотношений. Анализируя кодифицированные нормативные правовые акты, являющиеся источниками норм, устанавливающих различные виды юридической ответственности, можно с уверенностью утверждать, что законодательство, регулирующее применение правовых санкций, позиционируется как единственный источник охранительного права. Между тем анализ действующего в Республике Беларусь административного законодательства показывает несоответствие описанной позиции существующему положению дел. Примером тому может служить лицензионное и регистрационное законодательство Республики Беларусь.

Общественные отношения в рассматриваемых сферах регулируются указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7] и декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» [6]. Указанные нормативные правовые акты по сути направлены на формальное государственно-

властное выражение правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу лицензирования и государственной регистрации субъектов хозяйствования. Нетрудно определить, что рассматриваемые общественные отношения однородны и представляют собой две относительно обособленные группы. Однородность и обособленность этих групп общественных отношений помимо персонификации их субъектов и установления их взаимных корреспондирующих прав и обязанностей определяется (или по крайней мере должна определяться) также и их объектами, т. е. конкретными благами, в которых заинтересована управомоченная сторона. Правомерной представляется точка зрения тех исследователей, которые утверждают, что в публичных регулятивных правоотношениях (не связанных с противоправным поведением) управомоченной стороной выступает подвластный субъект [5, с. 91–92]. Если исходить из приведенного выше посыла, то вывод об объектах рассматриваемых правоотношений напрашивается сам собой: соискателю лицензии от лицензирующего органа нужна лицензия, лицу, желающему осуществлять предпринимательскую деятельность, от регистрирующего органа нужна государственная регистрация.

Характер объектов общественных отношений, регулируемых рассматриваемыми нормативными правовыми актами, дает основания полагать, что они должны регулировать исключительно регулятивные правоотношения, связанные с лицензиями и государственной регистрацией. Однако помимо непосредственно регулятивных норм указанные нормативные правовые акты содержат и нормы охранительные, призванные обеспечить охрану рассматриваемых правоотношений. Это нормы о приостановлении, прекращении действия, аннулировании лицензии и нормы об аннулировании государственной регистрации [6; 7]. Правоохранительный характер рассматриваемых норм выражается в том, что они по сути предусматривают определенные негативные правовые обязанности для лиц, нарушивших требования нормативных правовых актов. Иными словами, цель этих норм – лишить лицо возможности осуществлять определенный вид предпринимательской деятельности за совершение противоправного деяния.

Представляется, что в отличие от регулятивных правоотношений, объектом которых могут быть различные материальные и нематериальные блага, на достижение которых направлены частные интересы подвластных субъектов, объектом отношений правоохранительных является исключительно законность в различных сферах государственной жизни, т. е. публичное благо, в котором заинтересован не один конкретный индивид или их совокупность, а общество и государство в целом. Исходя из этого следует вывод, что управомоченной стороной охранительных правоотношений является государство в лице его органов, как представитель и выразитель интересов всего общества. И характер этой управомоченности особый.

Особенность управомоченности государственных органов в охранительных правоотношениях состоит в том, что она носит некоторый антиномный характер. Указанная антиномия выражается в том, что привлечение лица к юридической ответственности за совершение определенного противоправного деяния является обязанностью государства в лице его органа или должностных лиц и в данном случае у рассматриваемых субъектов отсутствует свобода выбора при принятии решений. Между тем в процессе привлечения лица к юридической ответственности такая свобода у них есть.

В отличие от регулятивных административных правоотношений, в рамках которых для органа государства действует принцип «запрещено все, что не разрешено законом» и правовая норма не предусматривает (или по крайней мере не должна предусматривать) для него возможности выбора вариантов действий, в охранительных правоотношениях такая вариативность необходима. Связано это с тем, что при привлечении лица к юридической ответственности, которая предусматривает определенные правовые лишения для лица, орган государства должен учитывать различные обстоятельства, которые могут влиять на принятие окончательного решения. Это и личность правонарушителя, и характер деяния, и наличие и размер ущерба, имущественное положение лица, мотивы правонарушения, смягчающие и отягчающие вину обстоятельства, наличие иждивенцев и т. д. Исходя из этих обстоятельств, орган государства должен принять то решение, которое будет соответствовать целям юридической ответственности и будет достаточным для их достижения. Это могут быть решения о наложении минимального размера взыскания, о наложении максимального размера взыскания и т. д. Более того, в ряде случаев, предусмотренных законодательством, орган государства может вообще не применять к лицу санкций, если посчитает, что цели юридической ответственности могут

быть достигнуты без применения наказания. И если в регулятивных правоотношениях управомоченная сторона наделена свободой выбора для обеспечения своих интересов, то в охранительных правоотношениях управомоченная сторона наделена свободой выбора для обеспечения чужих интересов. Исходя из этого можно прийти к выводу, что в регулятивных административных правоотношениях нормы, регулирующие деятельность властных субъектов, должны носить абсолютно определенный характер, в охранительных – относительно определенный.

Наличие в нормативном правовом акте, призванном регулировать регулятивные правоотношения в сфере государственного управления, охранительных норм приводит не только к их конкуренции с нормами специализированных правоохранительных нормативных правовых актов. Они, как и остальные нормы рассматриваемых нормативных документов, регулирующие деятельность властного субъекта, определены абсолютно, что не дает возможности должностному лицу органа исполнительной власти принять наиболее эффективное решение, которое предполагает достижение целей юридической ответственности, а с учетом конкуренции с общими охранительными нормами часто приводит к грубейшему нарушению прав и законных интересов подвластного субъекта. Так, за одно и то же нарушение осуществления лицензируемого вида деятельности суд либо орган, уполномоченный вести административный процесс, *может* освободить лицо от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния либо наложить минимальный размер штрафа, а лицензирующий орган за то же нарушение *должен* прекратить действие лицензии, что неизбежно влечет для лица невозможность реализации своего права на осуществление лицензируемого вида деятельности.

И, самое главное, довольно проблематично определить правовую природу рассматриваемых мер. При их анализе нетрудно определить, что они являются мерами воздействия, применяемыми к субъекту, нарушившему определенные правовые нормы, и преследующими цели, которые характерны для юридической ответственности. Между тем указанные меры не могут быть отнесены ни к одному из видов юридической ответственности, поскольку все они (меры юридической ответственности) закреплены в различных правоохранительных нормативных правовых актах (которые, как уже было отмечено, позиционируются как единственные источники охранительного права) и перечень их исчерпывающий. Это обстоятельство дает основания исследователям относить рассматриваемые меры к различным видам государственного принуждения.

Одни авторы говорят о них как о мерах административного пресечения либо предупреждения [1, с. 135; 2, с. 110], другие определяют их как меры квазиадминистративной ответственности [10, с. 5] и т. д. Однако очевидным остается факт, что данные меры имеют характер санкций и при этом не являются видами юридической ответственности (как таковой, в устоявшейся юридической традиции). Учитывая вышеизложенное, можно сказать, что правовая природа рассматриваемых принудительных мер остается до конца не ясной и попытки установить их правовую природу (именно правовую, а не нормативную) вряд ли могут увенчаться успехом.

Таким образом, специализация административного законодательства как одна из составляющих его институционализации заключается в том, что при принятии акта законодательства в сфере государственного управления, призванного регулировать определенную группу общественных отношений, необходимо исходить из объекта этих отношений, иными словами, необходимо определить границы административно-правового института, выраженного в принимаемом нормативном правовом акте, и не допускать выхода за эти границы.

Еще одна составляющая институционализации административного законодательства – комплексный подход к нормативному регулированию общественных отношений, который предполагает сведение всех норм административно-правового института в единый нормативный правовой акт, что обеспечит удобство и единство применения указанных норм. Иными словами, административно-правовой институт должен иметь форму единого нормативного правового акта так же, как право позитивное должно быть выражением права естественного. Как показывает анализ нормотворческой деятельности, белорусское административное законодательство успешно развивается в данном направлении. Об этом свидетельствует принятие ряда комплексных нормативных правовых актов в сфере государственного управления.

Таким образом, под институционализацией административного законодательства следует понимать деятельность субъектов нормотворчества по принятию нормативных правовых актов в сфере государственного управления исходя из специфики объекта общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования административно-правового института, сведение и систематизацию этих норм в единый нормативный правовой акт.

Библиографические ссылки

1. Багандов А.Б. Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : учебник. М. : Эксмо, 2004.
2. Мазур О.А. Проблемы определения сущности и значения аннулирования специального разрешения (лицензии) по законодательству Республики Беларусь // Вестн. Высш. Хоз. суда Респ. Беларусь. 2008. № 4 (181).
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001.
4. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов. М. : Норма, 2004.
5. Нерсесянц В.С. Философия права : учеб. для вузов. М. : Норма, 2005.
6. О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования [Электронный ресурс] : декрет Президента Респ. Беларусь, 16 янв. 2009 г., № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : указ Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г., № 450. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций. СПб. : Изд. дом С.-Петербур. ун-та, 2004.
9. Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М. : Инфра-М, 2009.
10. Червякова Е.А. Институт лицензирования как элемент разрешительной системы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бел. гос. экон. ун-т. Минск, 2010.

Дата поступления в редакцию 21.01.2011

УДК 351.74:342.9

И.В. Козелецкий, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь;

А.В. Чигилейчик, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЛИЧНОГО ОБЫСКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Действующим Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях личный обыск отнесен к мерам обеспечения административного процесса. Изучение правоприменительной практики показывает, что данная процессуальная мера широко применяется в деятельности органов внутренних дел. Однако существующие особенности ее применения требуют определения понятия «личный обыск», установления его признаков и оснований, а также исключения произвольного толкования существующих правовых норм. Раскрывается определение правовой природы личного обыска и обосновываются пути совершенствования процедуры его применения.

The personal search is referred to measures of ensuring the administrative proceeding by the Code of administrative procedure of the Republic of Belarus. The studying of law-enforcement practice shows that these measures are widely used in the activity of the law-enforcement agencies. But some specialties of their usage demand the definition of the term 'personal search' its features and grounds (basis), as well as the exceptions of an arbitrary definition of existing legal norms. In the article the definition of legal nature of the personal search is disclosed and the ways of improving the proceeding of its enforcement are grounded.

Несмотря на свою общеизвестность и определенную правовую регламентацию процессуальной процедуры оформления, личный обыск представляет собой одну из наиболее специфических мер обеспечения административного процесса.

Впервые понятие «личный обыск» как мера административно-процессуального обеспечения было введено п. 6 постановления Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года № 5363-VI „Об усилении ответственности за хулиганство“», которым предписывалось перед водворением в камеру арестованных за мелкое хулиганство подвергать их личному обыску [14]; а также п. 2 постановления Президиума Верховного Совета СССР от 30 ноября 1976 г. «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 30 ноября 1976 года „Об ответственности за