



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ



УДК 342.92

Д.В. Гвоздев, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: dvg-77@mail.ru)

НОРМАТИВНАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ ПРАВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Рассматриваются особенности процессуальных административно-правовых норм, регулирующих порядок судебного разрешения административно-правовых споров. Обосновывается вывод о необходимости самостоятельного нормативно-правового регулирования правоотношений, складывающихся в данной сфере, и принятия кодифицированного нормативного правового акта, представляющего собой процессуальную форму права административной юстиции в Республике Беларусь.

Ключевые слова: административная юстиция, административный процесс, предмет правового регулирования, административно-правовой спор, административно-юстиционный процесс, процессуальная форма.

Права и обязанности субъектов правоотношений, установленные нормами материального права, нуждаются в определенном порядке их реализации и защиты. Устанавливается и регулируется указанный порядок нормами процессуального права, т. е. любое процессуальное правоотношение имеет материальную основу. Правомерной по рассматриваемому вопросу представляется точка зрения Е.Г. Лукьяновой: «Приобретение процессуальным и материальным правом относительной самостоятельности есть необходимый результат процесса внутреннего развития права – результат, характеризующийся таким соотношением между этими правовыми блоками, при котором они одновременно и зависят друг от друга, и самостоятельны по отношению друг к другу. Между процессуальным и материальным правом прослеживаются генетические и функциональные связи» [1, с. 8].

Таким образом, говоря о материальных административно-правовых отношениях как об основании правоотношений процессуальных, следует выделить и проанализировать ряд их специфических черт.

Вообще специфика рассматриваемых правоотношений обусловлена сферой правового регулирования, в которой эти правоотношения формируются. С одной стороны, административные (или, говоря более широко, государственно-управленческие) правоотношения складываются в публичной сфере правового регулирования, где реализуется государственный (публичный) интерес. С другой – в рамках рассматриваемых правоотношений реализуется значительный объем частных субъективных интересов и потребностей, что является основной задачей государственного управления. Специфика государственно-управленческих правоотношений состоит в том, что эти потребности реализуются посредством правоприменения, т. е. путем принятия индивидуального правоприменительного акта (по сути властного решения) органом государственного управления или его должностным лицом. При этом наличие дискреционных полномочий (полномочий усмотрения) в рамках установленной для государственных органов компетенции при принятии управленческих решений в ряде случаев приводит к несогласию подвластного субъекта с таким решением, что является основанием для возникновения правового спора между участниками рассматриваемых правоотношений.

Анализ особенностей государственно-управленческих правоотношений как материальной основы правоотношений процессуальных свидетельствует о необходимости наличия специфических правовых средств охраны их объектов и разрешения возникающих в данной сфере административно-правовых споров с использованием особых процессуальных форм.

Проблеме отраслевой принадлежности процессуальных норм, регулирующих порядок разрешения административно-правовых споров в белорусской теоретической административно-правовой доктрине, до настоящего времени должного научного внимания не уделялось. Тем не менее, как видится, выделение процессуальных норм, регулирующих данные правоотношения, в самостоятельную группу (представляется возможным обозначить эту группу норм как административно-юстиционный процесс или право административной юстиции) подразумевает существенную теоретическую основу и представляется необходимым с нормотворческой точки зрения.

Так или иначе, но для выделения определенной совокупности правовых норм в ту или иную группу, будь то отрасль права либо любой другой элемент системы правовой отрасли (подотрасль, институт), в первую очередь необходимо разграничить предметы правового регулирования различных групп правовых норм: те специфические разнородные общественные отношения, регулируемые этими группами норм.

Так, материальной основой права административной юстиции является вся совокупность административных регулятивных материальных норм, устанавливающих права и обязанности субъектов административно-правовых отношений. Тем не менее спецификой этой группы общественных отношений в контексте их анализа как материальной основы административно-юстиционных правоотношений является то, что хотя их объектом и выступают признанные и гарантированные государством права и законные интересы подвластного субъекта, их реализация осуществляется не в процессе правоприменения в собственном смысле этого слова, а в процессе их отстаивания подвластным субъектом в случае его несогласия с решением администрации. Иными словами, по сути, объектом рассматриваемых материальных правоотношений является административно-правовой спор.

Так как предмет правового регулирования выступает определяющим при разграничении правовых норм по отраслевому признаку, видится необходимым подробно рассмотреть особенности административно-юстиционных правоотношений и их отличия от смежных правоотношений.

В юридической науке принято выделять субъекты, объект и содержание как элементы структуры правоотношений, а ряд ученых к элементам правоотношений относят их форму.

Говоря о субъектах административно-юстиционных правоотношений, в первую очередь необходимо выделить стороны административно-правового спора: во-первых, подвластный субъект государственно-управленческих правоотношений (физическое либо юридическое лицо); во-вторых, орган государственного управления, в чью компетенцию входят полномочия по принятию государственно-властного решения по реализации правового интереса подвластного субъекта. Спецификой правового положения рассматриваемых сторон является то, что в отличие от иных процессуальных правоотношений, в частности отношений гражданско-процессуальных, проponentом такого спора всегда будет выступать подвластный субъект, представляющий аргументацию возможности реализации своего правового интереса. В свою очередь, оппонентом административно-правового спора всегда выступает орган государственного управления, представляющий аргументацию законности и, главное, обоснованности принятого государственно-управленческого решения. Правомерной по данному вопросу представляется точка зрения И.А. Соколова о том, что ответчиком в административно-правовых спорах должен быть только властный субъект административного права (субъект управления) [2, с. 11].

При судебном разрешении административно-правового спора правовые процессуальные статусы его участников имеют существенные особенности. Такое положение дел связано с тем, что полномочия властного характера а priori должны принадлежать только одной стороне процессуальных правоотношений, в данном случае – суду. В таких правоотношениях проponent административно-правового спора наделяется или должен наделяться статусом истца, в то время как оппонент – статусом ответчика.

Особенности правового статуса субъектов административно-правового спора «диктуют» особенности их процессуальной право-дееспособности. Так, если говорить о право-дееспособности подвластного субъекта, то ее формируют права и обязанности, составляющие его правовой статус и возможность их (прав и обязанностей) непосредственной реализации. В свою очередь,

право-дееспособность органа государственного управления определяется его полномочиями, формирующими компетенцию того или иного государственного органа.

Участие органа государственного управления в административно-юстиционном процессе в качестве стороны административно-правового спора и наделение его процессуальным статусом ответчика исключают наличие у него компетенции как таковой и, соответственно, наличие полномочий, что влечет наделение его комплексом прав и обязанностей в прямом смысле этого слова.

Объектом административных процессуально-юстиционных правоотношений является административно-правовой спор, особенность которого состоит, во-первых, в самой его специфике, вытекающей из неравенства правовых статусов участников государственно-управленческих правоотношений, и, во-вторых, в необходимости классификации этих споров на основании правовой формы управленческих решений, принимаемых органами государственного управления. В частности, в сфере государственного управления могут возникать как индивидуальные правовые споры (вытекают из несогласия подвластного субъекта с принятым в отношении него персонально решением), так и споры нормативные (связаны с несогласием подвластного субъекта с подзаконным нормативным правовым актом, изданным органом государственного управления и затрагивающим его права и интересы).

Содержание административных процессуально-юстиционных правоотношений должно предполагать полноценный процесс доказывания всех обстоятельств, значимых для его разрешения. При этом стороны спора должны наделяться равным объемом прав и обязанностей по предоставлению доказательств, также сам предмет доказывания должен приобретать определенную специфику. В данном случае основным предметом доказывания должна являться обоснованность принимаемых решений органом государственного управления, заключающаяся в объективной возможности либо невозможности реализации подвластным субъектом принадлежащего ему права. При этом, как представляется, основные обязанности по доказыванию должны возлагаться на орган государственного управления, который должен аргументировать объективную невозможность подвластного субъекта по реализации принадлежащего ему права.

Говоря о форме правоотношений, следует отметить, что в юридической науке отсутствует единый подход к определению сути и правовой природы рассматриваемого социально-правового феномена. Наиболее обоснованной здесь видится позиция ученых-правоведов, понимающих под формой правоотношений нормы, закрепляющие права и обязанности их участников в различных правовых источниках, а сами права и обязанности относящих к их содержанию [3, с. 283–285; 4, с. 512–514]. Однако при этом следует так или иначе иметь в виду, этимологическую составляющую термина «форма»: внешнее или объективное выражение содержания любого предмета, процесса или явления [5, с. 724].

Анализируя специфику материальных и процессуальных правоотношений, целесообразно выделять материальные и процессуальные правовые формы. Так, ученые-процессуалисты, говоря о том или ином юридическом процессе, имеют в виду не просто его правовую форму, а именно форму процессуальную [6, с. 25; 7, с. 30].

Процессуальная форма устанавливает порядок возбуждения дела, регулирует последовательность стадий юридического процесса, определяя их как соответствующие процессуальные производства, детально регулирует вопросы доказывания, определяя сам предмет доказывания и процесс сбора, представления и оценки доказательств; устанавливает процесс рассмотрения дела в различных инстанциях. При этом соблюдение процессуальной формы – необходимое условие, влияющее на результат судебного разбирательства.

Рассмотренная специфика субъектного состава, объектов и содержания административных процессуально-юстиционных правоотношений как предмета правового регулирования отдельной группы процессуальных норм дает возможность заключить: в Республике Беларусь сегодня созрела объективная необходимость придания им самостоятельной процессуальной формы.

Следует отметить, что в Беларуси имеется положительный опыт систематизации процессуальных административно-правовых норм. В частности, нормы административно-деликтного процесса выделены в отдельную группу с учетом предмета и метода их правового регулирования и сведены в кодифицированном нормативном правовом акте – Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. Однако проблема систематизации административно-юстиционных норм и их нормативная отраслевая идентификация в настоящее время в республике не решена, и это несмотря на то, что практически все государ-

ства постсоветского пространства имеют кодифицированные нормативные правовые акты, регулирующие судебный порядок разрешения административно-правовых споров. При этом даже не имеется ввиду опыт западноевропейских стран.

В Республике Беларусь подобная деятельность регулируется нормами Гражданско-процессуального кодекса Республики Беларусь и выделена в отдельное судебное производство, вытекающее из административно-правовых отношений. Подобного рода правовое регулирование анализируемой деятельности обуславливает существование ряда теоретических и практических проблем правоприменения:

основу любых процессуальных правовых норм должны составлять нормы соответствующего материального права. Следовательно, материальным основанием отрасли гражданского процесса должны служить нормы гражданского, но не административного материального права;

в ГПК не нашла правового разрешения проблема процессуального статуса участников административно-правового спора. С одной стороны, анализ норм гражданского процессуального кодекса показывает, что орган государственного управления является стороной спора, чьи действия оспариваются. С другой – его процессуальная право-дееспособность не выходит за рамки его компетенции. Последнее приводит к тому, что судебное разбирательство, по сути, дублирует процесс административного обжалования действий и решений органа государственного управления как по форме (основанием возбуждения дела является не предъявление судебного иска, а подача жалобы), так и по содержанию (процесс рассмотрения дела основной своей целью имеет не фактическую защиту прав подвластного субъекта, а установление соответствия действий государственного органа его компетенции);

не учтена специфика предмета доказывания в административно-юстиционном процессе, что влечет несоответствие процесса доказывания целям судебного рассмотрения административно-правового спора;

в ГПК не урегулирован порядок разрешения нормативных споров в сфере государственного управления, что в современных условиях является крайне актуальным.

Вышеизложенное свидетельствует о назревшей необходимости нормативной отраслевой идентификации права административной юстиции в правовой системе Республики Беларусь и его дальнейшего развития.

Таким образом, вышеизложенное позволяет сформулировать определенные выводы:

1. Совокупность процессуальных правовых норм, регулирующих порядок разрешения административно-правовых споров в Республике Беларусь, обладает всеми признаками самостоятельного элемента правовой системы (права административной юстиции), имеющего собственный предмет правового регулирования.

2. Предметом правового регулирования административно-юстиционного права являются общественные отношения, складывающиеся по поводу порядка судебного разрешения административно-правового спора. Специфика предмета права административной юстиции заключается: во-первых, в особенностях субъектного состава административно-юстиционных процессуальных правоотношений, обусловленных их процессуальной право-дееспособностью, нуждающейся в самостоятельном нормативном закреплении; во-вторых, в специфике их объекта – административно-правовом споре; в-третьих, в специфике их содержания, обусловленной особенностями предмета доказывания в административно-юстиционном процессе, влекущими необходимость самостоятельного нормативного регулирования процесса доказывания.

3. Перечисленные особенности предмета правового регулирования административно-юстиционных процессуальных норм обуславливают необходимость придания им самостоятельной процессуальной формы: отдельного кодифицированного нормативного правового акта, комплексно регулирующего рассматриваемую группу общественных отношений.

1. Лукьянова, Е.Г. Процессуальное право и его место в структуре права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е.Г. Лукьянова ; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2000. – 34 с.

2. Соколов, И.А. Административная юстиция: материальные и процессуальные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.А. Соколов ; Моск. финансово-юрид. акад. – М., 2009. – 24 с.

3. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 528 с.

4. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства : учебник / В.С. Нерсесянц. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 560 с.

5. Ефремова, Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. / Т.Ф. Ефремова. – М. : ФСТ : Астрель, 2006. – Т. 3 : Р–Я. – 973 с.
6. Власов, А.А. Гражданское процессуальное право : учебник / А.А. Власов. – М. : Велби, 2003. – 432 с.
7. Гражданское процессуальное право : учебник / С.А. Алехина [и др.] ; под ред. М.С. Шакарян. – М. : Проспект, 2004. – 584 с.

Дата поступления в редакцию: 11.01.17

D.V. Gvozdev, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative Activities of Police Department of Police Department of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

IDENTIFICATION OF THE REGULATORY LAW OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS: THEORETICAL JUSTIFICATION

Discusses the features of procedure of administrative law governing judicial resolution of administrative legal disputes. The conclusion about the necessity of separate legal regulation of relations emerging in this sphere and adoption of a codified normative legal act, which is a procedural form of law of administrative justice in the Republic of Belarus.

Keywords: administrative justice, administrative process, subject of legal regulation, administrative-legal dispute, administrative-legal justice process, procedural form.

УДК 342.9:351.81

О.В. Гиммельрейх, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: gimmelreikh@mail.ru)

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА СТОРОЖЕВОЙ (ВОЕНИЗИРОВАННОЙ) ОХРАНЫ НА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГАХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1851–1917 гг.)

Анализируются нормативные правовые акты, регламентирующие организационное построение и функции института сторожевой (военизированной) охраны как самостоятельного субъекта обеспечения безопасного и бесперебойного функционирования железнодорожного транспорта.

Рассматривается поэтапное развитие и совершенствование законодательства, определяющего порядок несения охранной службы дорожной стражей, их права и обязанности, в том числе по порядку применения оружия, установления ответственности за неповиновение, сопротивление и оскорбление должностных лиц дорожной стражи при исполнении служебных обязанностей.

Ключевые слова: сторожевая охрана, дорожная стража, вольнонаемная охранная вооруженная стража, охрана путей сообщения (железных дорог), безопасность на железнодорожном транспорте, охрана объектов и грузов.

С момента возникновения железных дорог защита коммуникаций (железнодорожного пути, мостов, поездов), обеспечение непрерывности перевозочного процесса, сохранность грузов, имущества, топлива, общественной безопасности являлось предметом особой заботы владельцев государственных и частных железных дорог. Кроме того, их охрана в силу особой значимости всегда находилась в поле зрения верховной власти Российской империи.

Содержание правового регулирования сторожевой, а затем военизированной охраны с научно-исследовательской точки зрения целесообразно проводить посредством выделения трех последовательных этапов, выделенных по критериям строительства новых и расширения существующих железных дорог и общественно-политической обстановки в Российской империи, что позволит показать динамический характер организационно-правового построения и функционального назначения данного социально-правового института.

Этап становления (1851–1861 гг.).

Несмотря на тот факт, что первой железной дорогой, построенной в Российской империи, считается Царскосельская железная дорога (протяженность 25,3 версты), которая была открыта