

УДК 342.9:35

И.И. Мах, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции дел Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: igor.makh@mail.ru)

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРАВЕ И ЕГО МЕСТЕ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Рассматривается место и роль административно-деликтного права в системе административно-законодательства. Анализируется мнение ученых-правоведов по данному вопросу.

Представлены основные характеристики административно-деликтного права. Предлагаются выводы по определению административно-деликтного права в правовой системе Республики Беларусь, а также выводы по его соотношению с административным правом.

Ключевые слова: отрасль права, отрасль законодательства, административное право, административно-деликтное право.

Анализ научной литературы последних лет показывает, что все чаще появляются исследования по вопросам дифференциации традиционных отраслей права и выделения в их структуре новых правовых сообществ в виде отраслей, подотраслей и институтов.

Этот процесс представляется вполне объективным и связанным с совершенствованием, уточнением, появлением новых, ранее не проявлявшихся, либо кажущихся неактуальными в данный период времени общественных отношений, требующих правового закрепления.

Особенно активно процесс дифференциации происходит в рамках административного права, что обусловлено рядом причин, в том числе объемом и многообразием общественных отношений, составляющих сферу действия соответствующего законодательства. С учетом этого административное законодательство можно считать не отраслью, а более крупным звеном правовой системы – массивом законодательства. Иными словами, административное право можно представить в виде некоего правового образования (суперотрасли), вбирающего ряд правовых отраслей (подотраслей), как вполне уже оформившихся либо находящихся на этапе становления, так и пока еще «скрытых».

Ученые-административисты в систему административного права в одном случае включают строительное право, социальное право, образовательное право, служебное право, в другом – информационное право и законодательство. Теория и практика развития административно-правовых отношений показывает, что они находят свое развитие и в иных сферах.

Однако существуют и иные мнения по этому поводу. Так, А.П. Коренев, размышляя о проблеме системы административного права, приходит к выводу, что данную отрасль составляют ее институты: группы норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах и отраслях управления. В связи с этим ученый задается вопросом о соотношении отрасли права с ее административно-правовыми институтами, о единстве системы всей отрасли. Следует ли выделять в качестве самостоятельных основные институты отрасли и на их базе создавать, как предлагают некоторые авторы, самостоятельные отрасли, т. е. произвести «отпочкование» основных институтов от отрасли административного права, объявив их самостоятельными? Также А.П. Коренев отмечал, что в диссертационных исследованиях и других работах некоторыми авторами обосновывается необходимость выделения из административного права новых отраслей образовательного права, медицинского права, спортивного права, служебного права, военного права, полицейского права и др. По мнению ученого, для этого нет объективных оснований. Все указанные «отрасли» имеют общий предмет регулирования – управленческие отношения и являются составными частями (институтами) единой суперотрасли административного права. Искусственное деление единой отрасли административного права на новые самостоятельные, по мнению российского исследователя, не усовершенствует систему права, а, напротив, искусственно и необоснованно ее усложнит, затруднит деятельность правотворческих и правоприменительных органов.

Мнение ученого имеет под собой и субъективную, и объективную основы. Вместе с тем, как уже говорилось, происходящая независимая от нас дифференциация общественных отношений, ее государственно-правовая оценка порождает необходимость принятия новых норм права, объединяемых в новые институты и отрасли.

Интересный подход к определению системы административного права предложен Р.А. Ромашовым: в структуру административного права в широком смысле следовало бы включать административное право как самостоятельную отрасль права и межотраслевые общности. В числе этих межотраслевых общностей автор называет налоговое право, финансовое право, а также общности норм, регламентирующие порядок осуществления санитарно-эпидемиологического, пожарного, строительного контроля, правоохранительной деятельности и др.

Итак, большинство ученых-правоведов сходятся в том, что административное право является системообразующей отраслью, включающей элементы сложного правового механизма, объединенного необходимостью государственно-правового участия в общественных процессах как социальным явлением. В связи с этим интересна позиция профессора Ю.А. Тихомирова, который отводит административному праву «материнскую роль» всего комплекса отраслей публичного права [1]. Это мнение, как представляется, наиболее близко к определению места и роли административного права в правовой системе. Современное административное право – это активно развивающийся механизм, охватывающий широкий круг родственных правоотношений иных отраслей, дающий начало новым подотраслям и отраслям.

В связи с этим появление или выделение в системе административного права деликтного права как правового образования было вполне очевидно и предсказуемо.

Появлению или выделению административно-деликтного права из системы административного права сопутствовала и научная дискуссия, связанная с двумя вопросами: «Является ли административно-деликтное право самостоятельной отраслью права либо оно выступает элементом системы административного права, в частности его подотраслью?».

Изучение литературы по этому вопросу показывает, что однозначного ответа сегодня нет. В числе авторов, поддерживающих статус административно-деликтного права как подотрасли права можно назвать А.Б. Агапова, А.В. Кирина [2, с. 11], Л.А. Душакову, Н.М. Чепурнову и др. Предложенные названными авторами обоснования своей позиции выглядят вполне убедительными и содержательными. А.В. Кириин, например, определяет административно-деликтное право как единый подотраслевой комплекс материальных и процессуальных норм в составе следующих правовых институтов: института административных правонарушений (деликтов), института административной ответственности (мер наказания), института субъектов административной юрисдикции, института производства по делам об административных правонарушениях, института исполнения решений по делам об административных правонарушениях [2, с. 12].

К числу сторонников, поддерживающих позицию административно-деликтного права как отрасли права, можно отнести: Г.А. Василевича, С.В. Добрияна [3, с. 11], А.Н. Крамника [4, с. 11] и др.

Так, в учебном пособии «Административно-деликтное право» (Г.А. Василевич, С.В. Добриян) сказано, что административно-деликтное право как отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, установленных законодательной властью, регулирующих общественные отношения, составляющие ее предмет и определяющие, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющие основания и условия административной ответственности, устанавливающие взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, а также юридическим лицам, совершившим административные правонарушения, и подлежащие административной ответственности в соответствии с КоАП Республики Беларусь.

Изучение работ по административно-деликтному праву позволяет выделить и авторов, выбравших срединную позицию: не давших определенного ответа о месте административно-деликтного права в системе отраслей права. Так, например, С.Г. Василевич характеризует административно-деликтное право как общественные отношения, возникающие в связи с необходимостью предупреждения административных правонарушений, защиты этих отношений от посягательства, а также в связи с совершением административного правонарушения [5, с. 140]. Нет ответа на этот вопрос и в высказываниях А.И. Сухарковой [6, с. 37–45]. Также по определению статуса административно-деликтного права в системе права ряд авторов в качестве отрасли права называют и процессуально-исполнительное право.

Тем не менее сам факт выделения процессуально-исполнительного права представляется достаточно возможным. Однако в одном случае речь идет о процессуально-исполнительном праве, в другом – об административном процессуально-исполнительном. В частности, Г.А. Василевич пишет о том, что административное процессуально-исполнительное право Республики Беларусь в настоящее время представляет собой самостоятельную отрасль белорусского права. Основным источником данной отрасли является Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [7, с. 2].

Имеет место и объединение вышеупомянутых отраслей в одну – процессуально-исполнительное (деликтное) право, которое представляется как совокупность административно-правовых норм, регулирующих деятельность специально уполномоченных органов государственного управления, устанавливающих порядок производства по делу об административных правонарушениях.

Чтобы разобраться в сути рассматриваемого вопроса, сначала необходимо вспомнить, что является отраслью права, а что – подотраслью.

По мнению авторов «Общей теории государства и права» (А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский и др.), «отрасль права – основное структурное подразделение системы права, представляющее собой наиболее крупную группу юридических норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения, обладающие устойчивостью и обособленностью» [8, с. 192].

В.В. Лазарев, например, определяет отрасль права как основное подразделение системы права, которое объединяет взаимосвязанные между собой институты права, регулирующие однородную область общественных отношений. К подотрасли права ученый относит объединение нескольких институтов одной и той же отрасли права [9, с. 11–12].

По сути, другие авторы предлагают аналогичные формулировки понятий отрасли и подотрасли права. Их анализ позволяет в качестве определяющего признака отрасли права назвать однородность общественных отношений, которые в совокупности определяют содержание предмета правового регулирования конкретной отрасли. Однако, как следует из имеющихся в юридической литературе определений, этот признак присутствует и в случае определений подотрасли права.

В юридической литературе называются и другие признаки отрасли права: особый метод регулирования; иногда – невозможность урегулирования конкретной сферы общественных отношений другими отраслями права.

Для решения возникшей задачи видится необходимым сравнить предметы и методы, присущие административному и административно-деликтному праву.

С учетом сказанного и проанализированного можно представить модель понятия «предмет административного права»: общественные отношения, возникающие между гражданами, их объединениями и органами исполнительной власти, их представителями. Обозначенное понятие может быть дополнено следующим: «управленческие общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти», что представляется логичным. Однако, как в первом, так и во втором случае обязательными участниками названных отношений являются органы исполнительной власти, их представители.

Изучение законодательства, в частности ПИКоАП Республики Беларусь, показывает, что в качестве субъектов административно-деликтного права выступают за редким исключением все те же органы исполнительной власти и граждане (физические лица) и их объединения (юридические лица). Вопрос о выделении индивидуальных предпринимателей в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности далеко не однозначен и имеет весьма спорный характер.

Анализ соответствующей тематической литературы указывает, что в качестве предмета административно-деликтного права называются отношения, связанные с административным правонарушением и возникающие в связи с его наличием [3, с. 8].

При этом следует заметить, что институт административного принуждения, включающий и систему норм, регулирующих данную группу отношений, является одним из традиционных институтов административного права, составляющих один из основных его разделов.

Не обнадеживает в области выделения административно-деликтного права в самостоятельную отрасль права и наличие у него самостоятельного метода правового регулирования. В каче-

стве его методов сторонниками такого подхода выделяются запрет и принуждение. В качестве способов правового регулирования административно-деликтных отношений называется обьявление (предписание), к числу ограниченно используемых методов относятся рекомендательный и поощрительный [4, с. 16–21].

Однако упомянутые выше методы правового регулирования присущи и административному праву, в связи с чем вряд ли могут быть названы в качестве критерия, позволяющего выделить административно-деликтное право в самостоятельную отрасль. Не служит основанием выделения административно-деликтного права в самостоятельную отрасль и принятие специального кодифицированного акта ПИКоАП Республики Беларусь. Подтверждением здесь может служить принятие в Республике Беларусь множества других кодексов: банковского, бюджетного, водного, воздушного, избирательного, инвестиционного и др., появление которых не породило выделения в качестве самостоятельных соответствующих отраслей права.

Вместе с тем упоминание факта принятия в Республике Беларусь ПИКоАП как акта законодательства, носящего системообразующий характер, позволяющий судить об уровне состояния той или иной системы законодательства, дает основания согласиться с С.Г. Дробязко относительно имеющего место в юридической науке и практике отождествления отрасли законодательства с отраслью права [10, с. 15].

Таким образом, настоящее состояние административно-деликтного права можно определить как отрасль законодательства Республики Беларусь и подотрасль административного права. Проведенный анализ основных характеристик административно-деликтного права позволяет высказать мнение и о том, что административно-деликтное право как подотрасль права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с совершением лицом административного правонарушения и применением к нему мер административного принуждения.

Список использованных источников

1. Тихомиров, Ю.А. О концепции развития административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 6.
2. Кирин, А.В. Теория административно-деликтного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А.В. Кирин. – М., 2012. – 60 с.
3. Василевич, Г.А. Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г.А. Василевич, С.Г. Добриян. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 648 с.
4. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право : пособие для студентов : в 2 ч. / А.Н. Крамник – 3-е изд., стер. – Минск : Изд. центр БГУ, 2011. – Ч. 2. – 379 с.
5. Василевич, Г.С. Научные исследования в сфере административно-деликтного права: история и современность / Г.С. Василевич // Вестн. Полоц. ун-та. – 2013. – № 5. – С. 140.
6. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / под общ. ред. И.В. Козелецкого, А.И. Сухарковой. – Минск : Акад. МВД, 2013. – Ч. 2. : Административно-деликтное право. Процессуально-исполнительное право / А.И. Сухаркова [и др.]. – 454 с.
7. Василевич, Г.А. Административное процессуально-исполнительное право / Г.А. Василевич. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2014. – 320 с.
8. Общая теория государства и права : учебник / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский ; под общ. ред. В.А. Кучинского. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Акад. МВД, 2014. – 479 с.
9. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
10. Дробязко, С.Г. Отрасли права и отрасли законодательства в правовой системе Республики Беларусь и их совершенствование / С.Г. Дробязко // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 11–22.

Дата поступления в редакцию: 17.10.17

I.I. Mach, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Administrative Activity of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

ON ADMINISTRATIVE-TORTABLE RIGHTS AND ITS PLACE IN THE LAW SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS