

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДЕЛИКТНЫЙ ПРОЦЕСС: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

*В.А. КРУГЛОВ,
кандидат юридических
наук, профессор кафедры
экономического права
Минского института
управления*

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются вопросы выделения материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях в самостоятельные отрасли права и возникающие при этом проблемы. Исследуются и предлагаются пути их разрешения.

Анализ научных публикаций, раскрывающих сущность понятия «административное право», позволяет сделать вывод – среди ученых нет расхождений во мнении, что это «отрасль права, призванная регулировать общественные отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возникающие во внутриорганизационной деятельности иных государственных органов, а также в процессе осуществления общественными организациями внешневластных управленческих функций» [1, с.11].

Ученые также единодушны в том, что предметом правового регулирования административного права являются общественные отношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления.

Административное (управленческое) право оказывает регулятивное воздействие на те общественные отношения, возникновение которых непосредственно связано с государственной управленческой деятельностью и проявляет себя как регулятор общественных отношений в сфере государственного управления.

Как известно, «административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников (подчеркнуто мною – В.К.). Объясняется это тем, что в них непременно участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически властных полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлением» [2, с.20–21].

Из вышеизложенного следует, что административное (управленческое) право не регулирует отношения между гражданами, общественными организациями, так как в них отсутствует субъект исполнительной власти.

К предмету административного права ученые относят и общественные отношения, регулируемые материальными и процессуальными нормами, изложенными в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП).

В Республике Беларусь действует множество различных юридически обязательных правил, которые имеют своей целью обеспечить правопорядок и должную государственную дисциплину во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. К ним относятся правила: дорожного движения; техники безопасности; торговли (в т.ч. спиртными напитками и табачными изделиями);

санитарные; ветеринарные; противопожарные; охоты и рыболовства; приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых, радиоактивных, ядовитых веществ; воинского учета; пограничного режима; таможенные; охраны окружающей среды и другие. Они защищаются в административном порядке, а их нарушение трактуется как административное правонарушение.

Административной ответственности присущ всеобщий характер, так как правила, за нарушение которых следует административное взыскание, являются обязательными для всех граждан. Здесь характерна множественность правовых норм, регулирующих ее различные аспекты, а также органов государственного управления, рассматривающих дела об административных правонарушениях и налагающих взыскания.

Все административные правонарушения в зависимости от того, каким общественным отношениям причиняется вред, против чего они направлены или в какой области совершаются, систематизированы в следующие главы нового КоАП.

Глава 9. Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина.

Глава 10. Административные правонарушения против собственности.

Глава 11. Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности.

Глава 12. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности.

Глава 13. Административные правонарушения против порядка налогообложения.

Глава 14. Административные правонарушения против

порядка таможенного регулирования (административные таможенные правонарушения).

Глава 15. Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования.

Глава 16. Административное правонарушение против здоровья населения.

Глава 17. Административные правонарушения против общественного порядка и нравственности.

Глава 18. Административные правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Глава 19. Административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия.

Глава 20. Административные правонарушения против порядка использования топливно-энергетических ресурсов.

Глава 21. Административные правонарушения против порядка архитектурной и градостроительной деятельности, строительства и благоустройства.

Глава 21. Административные правонарушения в области связи и информации.

Глава 22. Административные правонарушения против порядка управления.

Глава 23. Административные правонарушения против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юстиции.

Глава 24. Административные правонарушения против порядка прописки граждан к призывным участкам, призыва на военную службу и воинского учета.

Очевидно, что эти нормы права регулируют общественные отношения не только в сфере государственного управления, но и в создании (при соблюдении правовых норм) благоприятных условий для нормальной деятельности всех органов управления, организаций, реализации прав и законных интересов граждан.

Общественные отношения, регулируемые нормами права,

изложенными в КоАП (административно-деликтные правонарушения), не отвергают принципа юридического равенства сторон и в них необязательно участие субъекта исполнительной власти (например, при клевете, оскорблении и т.д.).

Можно выделить три разновидности общественных отношений, регулируемых материальными нормами об административных правонарушениях:

1) охранительные административно-деликтные правовые отношения;

2) общественные отношения, возникающие при предупреждении административных правонарушений;

3) общественные отношения, возникающие при защите от общественно опасных посягательств; причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; обоснованном риске.

При совершении административного правонарушения возникают объективные по своей сути отношения между государством в лице органов управления, правоохранительных органов и правонарушителем.

В отношениях, возникающих при производстве по делам об административных правонарушениях, находят отражение объективно существующие административно-правовые отношения.

Возникновение отношений в производстве по делам об административных правонарушениях обусловлено наличием только ему присущего юридического факта – совершения административного правонарушения.

Обусловленность отношений в производстве по делам об административных правонарушениях отношениями материальными означает, что первые возникают тогда и постольку, когда и поскольку имеется потребность установления и реализации материальных отношений по административному

правонарушению. Иными словами, если материальные отношения возникают с момента совершения административного правонарушения, то отношения процессуальные – после того как органы управления, правоохранительные органы, суд получают информацию о совершенном административном правонарушении. При этом неизбежен разрыв во времени между возникновением материальных (момент совершения административного правонарушения) и процессуальных (момент получения информации о совершенном административном правонарушении) отношений.

Различия между нормами состоят в том, что они регулируют разные общественные отношения. Процессуально-исполнительные нормы применяют многочисленные государственные органы и должностные лица (ст. 194 КоАП) при возбуждении, расследовании, разрешении дел об административных правонарушениях, исполнении постановлений о наложении административных взысканий. Данные нормы регулируют как деятельность этих органов на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, так и возникающие в связи с такой деятельностью общественные отношения.

Проведенные нами исследования показали, что «предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти» [2, с.23]. Предметом правового регулирования материальных норм об административных правонарушениях являются общественные отношения, возникающие в связи с совершением административного проступка (деликта [3, с.185]), предупреждением административных правонарушений, при защите от опасных посягательств, причинении вреда при задержании физического

лица, совершившего преступление или административный проступок, и обоснованном риске. Предметом правового регулирования процессуальных норм об административных правонарушениях является производство по делам об административных правонарушениях и правовые отношения, возникающие в ходе его осуществления [4, с.24-28].

Таким образом, наличие материальных и процессуальных норм приводит к объективному существованию двух видов отраслей права. Существование материальных норм по административным правонарушениям и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях следует рассматривать как аналог материальных и процессуальных норм в уголовном и гражданском праве.

Поэтому мы пришли к выводу о необходимости выделения материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях из административного права в самостоятельные отрасли права. Эти отрасли права предлагаем именовать как административное деликтное право [5, с.86-90] и административное деликтно-процессуальное право, а понятия «производство по делам об административных правонарушениях» и «административный деликтный процесс» считать тождественными [6, с.251-252].

Административное деликтное право – это отрасль права, совокупность правовых норм, установленных высшим органом законодательной власти и регулирующих общественные отношения, составляющие ее предмет, и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административное правонарушение, а также

к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с КоАП.

Административное деликтно-процессуальное право – это отрасль права, совокупность правовых норм, установленных высшим органом законодательной власти и регулирующих общественные отношения, возникающие в административном деликтном процессе (производстве по делам об административных правонарушениях), и деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных взысканий.

Административный деликтный процесс (производство по делам об административных правонарушениях) – это урегулированная законом деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц) по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных взысканий, направленная на предупреждение готовящихся, обнаружение и расследование совершенных административных правонарушений, на привлечение виновных лиц к установленной ответственности, порождающая правовые отношения между участниками этой деятельности.

Нормы различных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, уголовного и др.) принято делить на нормы материального права и нормы процессуального права.

Нормы, регулирующие уголовный процесс (уголовно-процессуальные), гражданский процесс (гражданско-процессуальные), законодательно обособлены от материальных норм уголовного и гражданского

права. Материальные и процессуальные нормы об административных правонарушениях объединены. Нормативные акты, как правило, содержат материальные и процессуальные нормы. Наиболее наглядно это видно в действующем КоАП: в главах 5–14 содержатся материальные нормы, в главах 15–22 – нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях (процессуальные), а в главах 23–31 – нормы, регулирующие порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий (исполнительные).

В 1995 году Президиум Верховного Совета Республики Беларусь принял решение о целесообразности разделения материальных и процессуальных норм административного права и своим постановлением от 30 мая 1995 года создал временный творческий коллектив по подготовке проектов Административно-процессуального кодекса (АПК) и КоАП [7, с.317].

Кодекс об административных правонарушениях принят в 2003 году, а Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь только в первом чтении.

Выделение материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях из административного права в самостоятельные отрасли права потребует:

1) формирования административного деликтного законодательства и в конечном итоге внесения изменений в Единый правовой классификатор Республики Беларусь

[8, с.27] и подготавливаемый Свод законов [9, с.47];

2) включения в учебные планы высших и средних специальных образовательных учреждений юридического профиля изучения в качестве самостоятельных дисциплин административного деликтного права и административного деликтного процесса, и внесения соответствующих изменений в государственные образовательные стандарты;

3) разработки учебных программ по этим дисциплинам;

4) подготовки учебников и учебных пособий по административному деликтному праву [10] и административному деликтному процессу.

Выделение материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях из административного права в самостоятельные отрасли права потребует проведения научных исследований в этих отраслях права.

Науку административного деликтного права и административного деликтно-процессуального права в исследовательских целях можно условно структурировать следующим образом.

Наука административного деликтного права:

- ♦ история административного деликтного права;
- ♦ общие положения административного деликтного права;
- ♦ административный деликтный закон;
- ♦ административное правонарушение;
- ♦ административная ответственность;
- ♦ обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением;

♦ административные взыскания;

♦ наложение административных взысканий;

♦ обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность;

♦ основания освобождения от административной ответственности;

♦ конкретные составы административных правонарушений в различных областях и сферах;

♦ административное деликтное право в других государствах.

Наука административного деликтно-процессуального права:

♦ история административного деликтно-процессуального права;

♦ общие положения административного деликтно-процессуального права;

♦ установление факта правонарушения и его административное расследование;

♦ рассмотрение административного дела и принятие решения;

♦ обжалование (опротестование) и пересмотр решения о наложении административного взыскания;

♦ исполнение постановлений о наложении административных взысканий;

♦ административный деликтный процесс в других государствах.

Научные проблемы указанных отраслей права предполагают исследование их пограничных сфер с другими отраслями права, прежде всего, гражданского, уголовного [11, с.169], гражданского процессуального, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, и внесение определенных изменений в соответствующие кодексы. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Сухаркова А.И., Постникова А.А. Административное право Республики Беларусь. Могилев. Могилевская областная типография, 1999.
2. Административное право: Учеб. под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999.
3. Деликт (лат. Delictum) – правонарушение. Современный словарь иностранных слов: 4-е изд., стер. М.: Рус. яз., 2001.

4. Круглов В.А. О выделении процессуально-исполнительных норм по делам об административных правонарушениях в самостоятельную отрасль права // Экономика. Управление. Право. 2003. №2.
5. Круглов В.А. О выделении материальных норм об административных правонарушениях в самостоятельную отрасль права // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. Мн.: Академия МВД, 2004.
6. Круглов В.А. Административное деликтное право и административный деликтный процесс // Управление в социальных и экономических системах: Материалы XII международной научно-практической конференции (5 декабря 2004 г., г. Минск). Мн.: Изд-во МИУ, 2004.
7. Об организации временного творческого коллектива по подготовке проектов Гражданского, Гражданского процессуального, Уголовного, Уголовно-процессуального, Административно-процессуального кодексов и Кодекса об административных правонарушениях: постановление Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 30 мая 1995 г. №3777-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995 г. №22-23.
8. Единый правовой классификатор Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г., №1 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. №2.
9. О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г. №34 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. №3.
10. Круглов В.А. Административная ответственность: общие положения. Мн.: Амаффея, 2004.
11. Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М.: Юристъ, 2004.

SUMMARY

In the article the author examines the questions of extraction of the substantive norms and procedural rules of administrative torts to the independent branch of the law and arising problems in this sphere. It investigates and proposes different wayouts.