

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС: РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ*

В.А. КРУГЛОВ, кандидат юридических наук, профессор Минского института управления

В статье обосновывается необходимость проведения комплексных исследований в области административно-деликтного законодательства и определяются его теоретическая и практическая цели. Подводятся итоги исследований и отмечается, что их результаты могут быть использованы как в Республике Беларусь, так и в государствах, имеющих административно-деликтное законодательство: в дальнейших научных разработках по совершенствованию административно-деликтного права и административно-деликтного процессуального права; в разработке и обосновании нового научного направления и новой отрасли права – административно-деликтного исполнительного права; в выработке рекомендаций, направленных на сближение национального административно-деликтного законодательства государств-участников СНГ; для создания типовых (модельных) кодифицированных актов государств-участников СНГ по административно-деликтному законодательству; при доработке Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях; при внесении изменений в Единый правовой классификатор Республики Беларусь и подготавливаемый Свод законов; для совершенствования учебных процессов учебных учреждений, обеспечивающих получение высшего и среднего специального юридического образования; внесения соответствующих изменений в государственные образовательные стандарты; для разработки учебных программ по этим дисциплинам; для подготовки учебников и учебных пособий по административно-деликтному праву и административно-деликтному процессу; для совершенствования номенклатуры специальностей научных работников Республики Беларусь.

Становление правового государства в Республике Беларусь, демократизация общественной жизни, создание стабильных социально-политических и экономических условий жизни населения – сложный процесс, который может быть обеспечен только поддержанием надлежащего правопорядка в стране и совершенствованием механизма защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц. В этих условиях возрастает значение административно-правовых мер борьбы с правонарушениями. Сфера административного воздействия на правонарушителей расширяется.

Определенные трудности в применении административно-деликтного законодательства связаны с его мобильностью. Процесс реформирования административно-деликтного законодательства в республике еще не завершен.

«Масштабы административной деликтности, разнообразие форм ее проявлений, причиняемый вред определяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения порога их опасности для защищаемых законом интересов. В этих целях государство совершенствует законодательство об административной ответственности, систему органов, осуществляющих предупреждение, пресечение

административных правонарушений и наказание нарушителей, создает условия для соблюдения административно-правовых запретов. Столь значимая деятельность должна иметь необходимую научную базу», – указывает А.П. Шергин» [1, с.11]. И как верно отмечает В.С. Каменков, «законодательство об административной ответственности, хотя и имеет определенную нормативную основу, еще полностью не сформировано. Особенно уязвима процессуальная сторона, поскольку административно-процессуальное законодательство еще не стало самостоятельной отраслью права» [2, с.20].

Процессы формирования административно-деликтного законодательства в Республике Беларусь, как и в государствах-участниках СНГ, пока не получили надлежащей научной оценки, без которой достаточно проблематично определять перспективы его дальнейшего совершенствования.

На повестке дня находится потребность выделения в самостоятельные отрасли права и научные направления совокупности материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях. В связи с этим полагаем вполне назревшей и объективной необходимость проведения комплексных теоретических исследований

* Статья поступила в редакцию 24 апреля 2006 года.

в области административно-деликтного законодательства с целью выработки предложений и рекомендаций по дальнейшему совершенствованию материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях, обоснованию их выделения в самостоятельные отрасли права и новые научные направления.

Перед собой нами поставлены теоретическая и практическая цели.

Теоретическая цель: обосновать необходимость выделения административно-деликтного права и административно-деликтного процессуального права в самостоятельные отрасли права и новые научные направления в юридических науках; разработать теоретико-понятийную базу и определить ее место в системе научных знаний.

Практическая цель: разработать предложения по совершенствованию материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях, а также норм регулирующих административно-предупредительные меры; подготовить проект процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (административно-деликтного процессуального кодекса); выработать рекомендации по введению преподавания учебных курсов административно-деликтного права и процесса в учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего юридического образования, разработать для этого учебные программы и подготовить учебные пособия.

Результаты проведенного комплексного исследования проблем административно-деликтного права и процесса привели нас к следующим выводам [3].

1. Анализ развития и современного состояния теоретических взглядов на проблемы материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях позволил выявить закономерности, фактически присущие новым областям научных знаний, и доказать, что:

по своему содержанию, характеру правового регулирования и направленности эти совокупности правовых норм представляют собой самостоятельные отрасли права, так как имеют свой предмет регулирования, обладают определенной степенью внутренней организации, что характеризует их как системы права в целом, и взаимодействуют с другими отраслями права, как системами такой же степени организованности;

предметом правового регулирования материальных норм об административных правонарушениях являются:

- а) охранительные административно-деликтные правовые отношения;
- б) общественные отношения, возникающие при предупреждении административных правонарушений;
- в) общественные отношения, возникающие при защите от общественно опасных посягательств; причинении вреда при задержании физического

лица, совершившего преступление или административное правонарушение; обоснованном риске.

Предметом правового регулирования процессуальных норм об административных правонарушениях являются общественные отношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в производстве по делам об административных правонарушениях.

Наука административного деликтного права является частью юридической науки и представляет собой совокупность взглядов, представлений и идей, раскрывающих сущность административно-деликтного права как формы применения норм КоАП в целях охраны и регулирования общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности общества.

Систему науки административно-деликтного права в исследовательских целях предлагаем условно структурировать следующим образом.

Наука административно-деликтного права:
история административно-деликтного права;
общие положения административно-деликтного права;

административно-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;
административно-деликтное право в других государствах.

Наука административно-деликтного процессуального права является частью юридической науки и представляет собой совокупность взглядов, представлений и идей, раскрывающих сущность производства по делам об административных правонарушениях как формы применения норм Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях в целях охраны и регулирования общественных отношений в этой сфере деятельности.

Систему науки административно-деликтного процессуального права в исследовательских целях предлагаем условно структурировать следующим образом.

Наука административно-деликтного процессуального права:

история административно-деликтного процессуального права;
общие положения административно-деликтного 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;

административно-деликтный процесс в других государствах.

2. Административно-деликтное право объективно существует, и под ним понимается отрасль права, представляющая собой 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;

административно-деликтное процессуальное право объективно существует и под ним понимается отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, установленных высшим органом законодательной власти и регулирующих общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в административном деликтном процессе (производстве по делам об административных правонарушениях), и деятельность уполномоченных судей, органов, должностных лиц по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных взысканий;

взаимосвязь административно-деликтного и административно-деликтного процессуального права с другими отраслями права и науками характеризуется той ролью, которую играют нормы этих отраслей права или научные знания в регулировании общественных отношений в исследуемых областях научных знаний.

3. Среди ученых в административно-правовой науке существуют различные точки зрения на определение понятия «производство по делам об административных правонарушениях». Эти определения не охватывали всех стадий производства, то есть не полно отражали его этапы, в связи с чем многие авторы были вынуждены выделять стадию исполнения административных взысканий в отдельное производство.

В связи с выделением административно-деликтного процессуального права в самостоятельную отрасль права нами обоснована необходимость понятия «административно-деликтный процесс» и «производство по делам об административных правонарушениях» считать тождественными,

а стадию исполнения административных взысканий на данном этапе развития административно-деликтного законодательства – завершающей стадией административно-деликтного процесса (производства по делам об административных правонарушениях).

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

4. Среди ученых до настоящего времени нет единого мнения не только в определении понятия «производство по делам об административных правонарушениях», но и понятия «административная юрисдикция», в связи с чем нередко первое подменяют вторым.

Для того чтобы отграничить понятие административной юрисдикции в широком смысле слова от понятия административной юрисдикции как правомочий соответствующих государственных органов, должностных лиц по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях мы предлагаем ввести в юридический оборот понятия «административно-деликтная юрисдикция» и «административно-деликтная юрисдикционная деятельность».

Административно-деликтная юрисдикция – это установленная законом или иным нормативным правовым актом совокупность правомочий уполномоченных судей, органов, должностных лиц по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Административно-деликтная юрисдикционная деятельность – это осуществление стадии административно-деликтного процесса (производства по делам об административных правонарушениях) – рассмотрение дела об административном правонарушении и принятие решения.

5. В неразрывной связи с рассматриваемыми проблемами находится и ряд других теоретических положений, имеющих прикладное значение. К таковым, по нашему глубокому убеждению, относятся понятия «взаимодействие», «организация взаимодействия субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях» и их координация.

Под взаимодействием органов (должностных лиц), осуществляющих борьбу с административными правонарушениями, предлагаем понимать совместную, согласованную по месту, времени и

цели деятельность этих органов (должностных лиц), направленную на наиболее оптимальное использование имеющихся у них возможностей для выполнения поставленных задач.

Организация взаимодействия субъектов, осуществляющих борьбу с административными правонарушениями, нами определяется как управленческая функция, направленная на перевод субъектов любой социальной системы (систем) от индивидуальной к совместной, согласованной по месту, времени и цели деятельности по наиболее оптимальному использованию имеющихся у взаимодействующих субъектов возможностей для выполнения поставленных перед ними задач и поддержание их в этом состоянии.

Такое определение организации взаимодействия, на наш взгляд, будет наиболее универсальным и действительно раскрывающим ее как функцию управления, а также даст возможность ученым и практикам правильно оперировать понятиями «взаимодействие», «координация» и «организация взаимодействия».

Координация как слово синоним термина «согласование» является подфункцией организации взаимодействия.

6. Эволюция взглядов на правовую природу и сущность административно-деликтного законодательства, анализ законодательства, действовавшего в период существования Советского Союза, и современного национального законодательства свидетельствует о том, что материальные и процессуальные нормы об административных правонарушениях в современных условиях в целом выполняют возложенную на них роль регулятора общественных отношений и деятельности государственных органов (должностных лиц) в борьбе с административными правонарушениями. В то же время анализ существующего административно-деликтного законодательства указывает на наличие в нем достаточно большого количества пробелов и коллизий, что требует принятия новых и совершенствования существующих норм.

В этой связи предлагаем комплексное решение указанных проблем путем разработки и принятия Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (Административно-деликтного процессуального кодекса).

Включение в Кодекс об административных правонарушениях и разрабатываемый Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях наших предложений, предложений ученых и практических работников по совершенствованию материальных и процессуальных норм послужит усилению охраны прав и законных интересов граждан в сфере управления, укреплению законности и создадут более удобные условия для их практического применения.

Как свидетельствует анализ научной литературы и специальных публикаций, развитие

теоретико-правовых взглядов на проблемы материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях не имело четкой системы и последовательности. Условно, прежде всего, в познавательных целях, на основании проведенных исследований, исторический путь административно-деликтного законодательства разделяем на четыре основных этапа: зарождение (начало 30-х гг. – 1961 г.); становление (1961–1984 гг.); развитие (1984–2003 гг.); совершенствование (с 2003 г. по наст. вр.).

Выделение таких этапов, полагаем, позволит ученым в дальнейшем более углубленно продолжить изучение исторического пути развития материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях и внести соответствующие предложения по совершенствованию существующего законодательства.

7. Нормы, регулирующие административно-предупредительные меры, рассматриваются в едином блоке проблем административно-деликтного законодательства. При этом определяется их место и формы реализации через конкретные статьи отдельной главы Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (АДК) и Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (АДПК).

В частности, предлагается ввести в КоАП следующие статьи: предупреждение административных правонарушений; профилактическое предписание; привод для регистрации и официально-предостережения; профилактический надзор; виды принудительных мер воспитательного характера, применяемые к несовершеннолетнему, совершившему административный проступок.

Механизм реализации этих положений нами излагается в авторской редакции в ПИКоАП. Это позволит исключить устаревшие и создать новые нормы, которые закрепят общественные отношения в сфере исполнения административно-предупредительных мер; рационально, с научной точки зрения, систематизировать данные нормы и создать благоприятные удобные условия для их эффективного практического применения, что в конечном итоге приведет к повышению эффективности, устранению нарушений закона и прав человека при применении административно-деликтного законодательства.

По итогам исследования процессуальных норм об административных правонарушениях предлагаем концептуальный проект Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях, основу которого составляют статьи глав 15–31 ныне действующего Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, а также новые статьи, предложенные в авторской редакции.

Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях должен отвечать

определенным требованиям, предъявляемым к подобному рода законопроектам. Такой подход позволит усовершенствовать существующие, закрепить новые процессуально-исполнительные нормы, регулирующие сложившиеся или вновь возникающие общественные отношения в сфере производства по делам об административных правонарушениях и разрешить такую крупную научную проблему, как раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях.

8. Для изучения студентами новых отраслей права на уровне знаний, умений и навыков предлагается:

во всех учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего юридического образования, в учебные планы в качестве самостоятельных дисциплин ввести курсы «Административно-деликтное право» и «Административно-деликтный процесс», где будут изучаться только основные положения этих отраслей права и отраслей знаний, обеспечивающих понимание теоретических основ и реализацию на практике правовых норм;

для обучения студентов (курсантов, слушателей) по этим дисциплинам применять разработанные нами учебные программы и учебные пособия [4], а также предлагаем подготовить иную учебную и методическую литературу.

Принятие предложенных учебных программ и учебных пособий при соответствующей подготовке учебника, планов семинарских занятий и другой учебно-методической литературы позволит студентам (курсантам, слушателям) более углубленно изучить указанный курс, чтобы в дальнейшем грамотно проводить расследование, составлять протоколы и другие процессуальные документы по делам об административных правонарушениях, что будет служить надежным механизмом, гарантирующим защиту прав и законных интересов граждан, недопущение нарушений законности со стороны лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, понятия «административно-деликтное право» и «административно-деликтный процесс» в юридических науках будут иметь три основных значения: отрасль права, отрасль знания, учебная дисциплина.

Научная значимость результатов данного исследования заключается в том, что в юридических науках впервые теоретически обоснованы два новых научных направления и две самостоятельные отрасли права, а разработка проекта Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (Административно-деликтного процессуального кодекса Республики Беларусь) с учетом предложенных новаций по совершенствованию материальных и процессуальных норм об административных

правонарушениях, а также норм, регулирующих административно-предупредительные меры, разрешает такую крупную научную проблему, как раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях.

Практическая значимость полученных результатов обусловлена: разработкой проекта процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях, который принят группой разработчиков в качестве основы для дальнейшей работы [5, с.114]; выработкой предложений и рекомендаций по совершенствованию материальных, процессуальных норм об административных правонарушениях, а также норм, регулирующих административно-предупредительные меры; подготовкой учебных программ и учебных пособий для изучения административно-деликтного и административно-деликтного процессуального права в учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего юридического образования.

Выводы и предложения, содержащиеся в монографии [6], учебных пособиях и научных статьях, опубликованных автором по результатам проведенных исследований, используются в учебных процессах Академии МВД Республики Беларусь, Академии экономической безопасности МВД России, Института национальной безопасности Республики Беларусь, Карагандинского юридического института им. Б. Бейсенова, МВД Республики Казахстан, Киевского национального университета внутренних дел МВД Украины, Минского института управления [7].

Результаты проведенного исследования могут быть использованы как в Республике Беларусь, так и в государствах, имеющих административно-деликтное законодательство:

в дальнейших научных разработках по совершенствованию административно-деликтного права и административно-деликтного процессуального права;

в разработке и обосновании нового научного направления и новой отрасли права – административно-деликтного исполнительного права;

в выработке рекомендаций, направленных на сближение национального административно-деликтного законодательства государств-участников СНГ; для создания типовых (модельных) кодифицированных актов государств-участников СНГ по административно-деликтному законодательству;

при доработке Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, принятого Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом чтении;

при формировании административно-деликтного законодательства и в конечном итоге внесении изменений в Единый правовой классификатор Республики Беларусь и подготавливаемый Свод законов;

для совершенствования учебных процессов учебных учреждений, обеспечивающих получение высшего и среднего специального юридического образования путем включения в учебные планы изучения в качестве самостоятельных дисциплин административно-деликтного права и административно-деликтного процесса и внесения соответствующих изменений в государственные образовательные стандарты;

для разработки учебных программ по этим дисциплинам;

для подготовки учебников и учебных пособий по административно-деликтному праву и административно-деликтному процессу;

для совершенствования номенклатуры специальностей научных работников Республики Беларусь путем внесения соответствующих изменений в раздел 12.00.00 Юридические науки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шергин, А.П. Административная деликтность: проблемы науки / А. П. Шергин // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции. М.: ВНИИ МВД России, 2005.
2. Каменков, В.С. Этапы совершенствования законодательства об административных (экономических) правонарушениях и практики его применения хозяйственными судами / В.С. Каменков // Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Беларусь на современном этапе: материалы респ. науч.-практ. конф. Минск 2 дек. 2005 г. Мн.: БГЭУ, 2005.
3. Круглов, В.А. О комплексных исследованиях в области производства по делам об административных правонарушениях / В.А. Круглов // Гуманитарно-экономический вестник. 2003. №1. С. 48–58.
4. Семенов, В.И., Тихиня, В.Г. Л.Л. Попов, В.А. Круглов. Административно-деликтное право. Административно-деликтный процесс / В.И. Семенов, В.Г. Тихиня // Юридический журнал. 2006. №1. С. 93–95.
5. Круглов, В.А. Производство по делам об административных правонарушениях: теоретические основы и правовые проблемы: Монография / В.А. Круглов. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999.
6. Басецкий, И.И. В.А. Круглов. Производство по делам об административных правонарушениях / И.И. Басецкий // Экономика. Управление. Право. 2002. №3. С. 43–44; Рябцев, Л.М. Рецензия на монографию В.А. Круглова «Производство по делам об административных правонарушениях» Л.М. Рябцев // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2002. №2. С. 236–238.
7. Круглов, В.А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика / В.А. Круглов. Мн.: Изд-во МИУ, 2006.

SUMMARY

The need for carrying out complex research in the field of administrative – tortuous legislation is substantiated and its theoretical and practical purposes are defined in this article. Research conclusions are cited. It is mentioned that these results could be used both in the Republic of Belarus and in other states with administrative – tortuous legislation for further scientific developments in administrative – tortuous law and administrative – tortuous procedural law. They could also be used for developing and substantiating new scientific trends and a new legal field – the administrative – tortuous executive law; for producing recommendations directed at connecting the national administrative – tortuous legislation of the CIS states; for creating standard codified acts of the CIS states on administrative – tortuous legislation; for revising the code of practice of the Republic of Belarus on administrative offences; for introducing changes into the unified legal classifier of the Republic of Belarus and the Code of Laws which is being currently prepared; for improving the educational process in those educational establishments, which provide higher legal education and in specialized legal college education; for introducing the appropriate changes into state educational standards; for developing the syllabus for these disciplines; for preparing course books and guides on administrative – tortuous process; for improving the range of specialties of the scientists of the Republic of Belarus.