



ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

*Виктор Егорович СЕВРЮГИН —
заместитель директора
Института государства и права
по научной работе,
заведующий кафедрой административного
и финансового права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации*

УДК 342.9.038.2

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются теоретические и прикладные проблемы административно-деликтного права как самостоятельной отрасли российского права, его системно-отраслевая характеристика, предмет и метод правового регулирования.

The author considers some theoretical and practical problems of administrative and delictual law as an independent branch of the Russian law, and its systematic branch characteristics as well as the subject and method of legal regulation.

Постановка вопроса об административно-деликтном праве как самостоятельной отрасли российского права неизбежно затрагивает коренные положения как отраслевой, так и общей теории права. Поэтому возникает потребность в кратком юридическом анализе базовых общетеоретических положений, на которых основана любая современная отрасль отечественной правовой науки. Эти исходные общетеоретические положения касаются трех основных вопросов: во-первых, системно-отраслевой характеристики права, во-вторых, предмета правового регулирования, в-третьих, метода правового регулирования.

Постановка проблемы. Общественные науки, составной частью которой является юридическая наука в целом (правоведение), призваны способствовать решению многих социальных проблем, к числу которых относится и проблема административных проступков (деликтов) как массового социального явления. В этом смысле общественные науки оказывают позитивное качественное влияние на социальные процессы в нужном для развития общественных отношений направлении.

Важная роль в решении социально-правовых проблем, особенно в сфере правопорядка, отводится отраслевым юридическим наукам. Данный вывод вытекает из постоянного усиления в течение последнего десятилетия научного и законодательного обеспечения мер борьбы с административными проступками в Российской Федерации. Однако в целом изучение и исследование проблем борь-

бы с административными проступками, осуществляемые в традиционных рамках административно-правовой науки, нельзя признать успешным. Об этом свидетельствует постоянный рост числа правонарушений и преступлений, деформация принципов законности и социальной справедливости, усиление бюрократизма, рост коррупции и как следствие этого нарастание кризисных явлений в общественно-политической и правовой сферах общественной жизни. Стало ясно, что в традиционных рамках административного права, регулирующих лишь позитивную деятельность исполнительных и распорядительных органов государства, решить проблему борьбы с административными проступками невозможно. За пределами предмета правового регулирования административного права остается большая группа норм об административной ответственности, вытекающая из природы административного деликта. Присущий административному праву чисто управленческий способ защиты прав и законных интересов граждан от посягательств непреступного характера посредством подачи жалоб должностным лицам органов управления в условиях формирования новых рыночных отношений себя изжил, является непрофессиональным и неэффективным и создает лишь видимость такой защиты. Данный вывод подтверждается также и тем, что основной задачей административно-управленческого аппарата является организация административно-политической, социально-культурной, хозяйственной деятельности, а не рассмотрение квазисудебных дел.

С принятием в 1980 г. Основ законодательства об административных правонарушениях, а в 1984-1985 гг. республиканских кодексов завершилось организационное и юридическое обособление административно-деликтных норм. Данное обстоятельство является важным объективным свидетельством появления качественно новых норм в отраслевой теории права. Эти нормы по своим социально-качественным параметрам отличаются от позитивных норм материального права и имеют свой предмет правового регулирования — общественно вредные, противоправные, виновные деяния непреступного характера — то есть административные деликты. Наличие данного условия позволяет ставить на обсуждение вопрос о создании в системе отраслей российского права новой самостоятельной отрасли права — административно-деликтного права.

Вынесение на обсуждение данного вопроса затрагивает не только исходные коренные положения общей теории права, но и фундаментальные положения отраслевой теории, особенно по смежным, пересекающимся проблемам отраслевой юридической науки, требующим самостоятельного рассмотрения и разрешения.

Проведенные научные исследования данной проблемы, анализ точек зрения теоретиков и практиков, публикаций в юридической и социологической литературе по различным аспектам административного проступка позволяют выделить в качестве первоочередных следующие вопросы:

Во-первых, это уяснение места административно-деликтного права в системе отраслей российского права;

Во-вторых, определение предмета и метода правового регулирования;

В-третьих, изучение административно-деликтных норм и отношений;

В-четвертых, исследование содержательно-категориального аппарата административно-деликтного права и его особенностей;

В-пятых, систематизация и кодификация административно-деликтных норм.

Потребность в разработке теоретической концепции административно-деликтного права обусловлена рядом причин структурно-организационного и содержательного порядка.

Причины структурно-организационного порядка тесно взаимосвязаны между собой и характеризуются: 1) кризисом исполнительной власти, вызванным распадом Союза ССР и затянувшейся структурной перестройкой, а также и реформиро-



ванием всех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Декларируемое в последние годы разделение властей все больше подменяется их «смещением». В результате возросла вовлеченность депутатов всех уровней в непосредственную работу в системе исполнительной власти, а институты власти выступают в иной ипостаси, отличной от декларированной; 2) слабо работающими федеральным и особенно конституционным законодательствами, четко не разграничивающими предметы ведения и полномочия между федеральными органами власти и управления, органами власти и управления субъектов РФ и местными органами. Внесение бесчисленных и бесконечных поправок в действующее федеральное законодательство о налогах, о земле, о недрах, об административной ответственности физических и юридических лиц за правонарушения в сфере экологии, природопользования, строительства и архитектуры, на транспорте, в области избирательного права, торговли и потребительского рынка и так далее поставило его в положение хотя и действующего, но эффективного не работающего и весьма противоречивого. Сама власть, как в центре так и в регионах, в результате многократного нарушения ею же установленных норм и правил не обеспечивает действенного контроля над развитием социальных процессов в стране (например, в системе МВД РФ) и в отдельных регионах (например, в Приморье, Якутии, Калининградской, Тюменской областях, Чечне, на Северном Кавказе и других); 3) отставанием действующего отраслевого законодательства от все убыстряющихся процессов развития рыночных отношений, его низкой эффективностью и как результат — ростом всех видов правонарушений, обострением криминальной ситуации в стране. Многие демократические принципы подменяются своей противоположностью: обеспеченность гражданских прав и свобод — правовым беспределом преступных и иных коррумпированных групп, народовластие — засилием узкоэлитарных политических группировок. Действующим кодексом об административных правонарушениях пользоваться стало практически невозможно. Не лучше в этом отношении вновь принятый КоАП РФ. Вышла из-под контроля административно-деликтного законодательства сфера частно-предпринимательской и индивидуально-трудовой деятельности, особенно в сфере торговли и потребительского рынка. Устарело и стало непригодным для применения административное законодательство в сфере оборота огнестрельным оружием и боеприпасами; паспортно-визовой и разрешительной системы; наркомании, токсикомании; экологии; борьбы с пьянством, бродяжничеством и попрошайничеством.

К причинам содержательного порядка следует отнести: во-первых, заметное отставание отраслевой административно-правовой науки от запросов и потребностей исполнительной власти. В результате наука административного права стала утрачивать свои ключевые позиции в области государственного управления многими отраслями и сферами хозяйственной, культурной, социальной, административно-политической жизни. Практически отсутствуют фундаментальные исследования механизма административно-правового регулирования в условиях перехода к рыночной экономике, не ведутся исследования механизма власти в условиях президентской (полупрезидентской) форм правления, нет серьезных исследований проблем административной юстиции, административного судопроизводства, административной юрисдикции, административной деликтологии, административного процесса; 2) требует уточнения концепция предмета науки административного права, по-прежнему рассматриваемого в административно-правовой литературе в качестве регулятора управленческих общественных отношений. При таком подходе к толкованию предмета административного права остается не урегулированной большая группа норм об административной ответственности (санкционных норм), вытекающих из природы административного деликта; 3) возникла необходимость разграничительного толкования общественных отношений управленческого и

административно-деликтного характера и норм, их регулирующих. Кроме того названные причины обусловлены появлением следующих трех факторов: во-первых, *теоретическим* (в рамках которого требуется научно-теоретическое обоснование производности общественных отношений административно-деликтного характера от административно-правовых отношений), во-вторых, *законодательным* (призван урегулировать блок однородных по своему характеру административно-деликтных норм в отличие от позитивных норм управленческого характера. Соответственно данная группа норм ориентирована на оценку административного деликта, а не исполнительной и распорядительной деятельности государства и его органов), в-третьих, *правоприменительным* (ориентирован на квалификацию административных проступков, в том числе, составов с административной преюдицией и смежных составов, поспешно и опрометчиво отмененных УК РФ 1997 г.). Анализ правоприменительной практики административно-юрисдикционных органов свидетельствует, что более одной трети составов правонарушений действующего административного и уголовного законодательства стыкуются, но в рамках отраслевых юридических дисциплин не изучаются. Отсюда большое количество ошибок в их квалификации. Выход в решении этой проблемы просматривается на пути возрождения в России института административной юстиции и создании ее центрального звена — судов административной юстиции (административных судов).

Теоретическая разработка концепции административно-деликтного права как отраслевой части общеправовой теории в последние годы развивалась в основном по пути обогащения ее традиционных категориально-содержательных понятий и положений. Соответственно, при таком подходе раскрытие ключевых положений административно-деликтологической теории может быть адекватно интерпретировано только в системе общей теории права, что позволяет не замыкаться в узких рамках отраслевой административно-правовой науки. Об этом свидетельствует и тот факт, что практически все теоретико-правовые работы последних лет, опубликованные в юридической литературе по данной проблематике, пронизывает стремление интерпретировать общую теорию права как развитую систему понятий применительно к нуждам административно-правовой науки, раскрывающей сущность исследуемого предмета.

В процессе настоящего исследования автор учитывает и тот факт, что без практики и вне практики процесс познания теории административного деликта неизбежно приведет к схоластике. Равно как и эмпирическое исследование понятия и сущности административно-деликтного права само по себе никогда не может доказать достаточным образом его необходимость, эти исследования требуют дальнейшего теоретического анализа и обобщения.

В этом ряду к числу приоритетных относится уяснение места административно-деликтного права в системе отраслей российского права.

Правоведение рассматривает право как продукт материальных общественных отношений. Административно-деликтное право, являясь органической составной частью правовой системы, тоже обусловлено материальными отношениями и призвано регулировать соответствующие явления и процессы.

Любая отрасль правового знания так же, как и административно-деликтное право, не может существовать без развитой системы понятий, составляющих ее содержание, характеризующих сущность и особенности. Следовательно, только с помощью развитой системы понятий может быть раскрыта сущность исследуемых явлений в отраслевой административно-деликтологической науке, закономерности их возникновения, характерные признаки и свойства. Развитая система понятий свидетельствует о достаточно высоком уровне правовой теории как базы административно-деликтного права, неразвитость — соответственно, о слабой теорети-

ческой базе и неразвитости науки. Следовательно, административно-деликтное право не может дальше успешно развиваться, если не будут разработаны его научно-теоретические основы. Отсюда можно сделать вывод, что только накопленные и объединенные в систему знания об административных проступках, имеющие значение научной теории, создают предпосылки и для развития отраслевой административно-деликтологической науки.

В системе научных знаний, лежащих в основе любой отраслевой теории, есть такие, без которых невозможно раскрытие существенных свойств, сторон и отношений познаваемых явлений. К их числу относится системная характеристика административно-деликтного права, наряду с предметом и методом правового регулирования.

Данные исходные положения нуждаются хотя бы в кратком юридическом анализе. При этом автор учитывает дискуссионный характер поднятых вопросов и считает необходимым высказать свое отношение к ним. Мнение автора по поднятым вопросам может явиться одним из возможных вариантов решения проблемы административно-деликтного права в отраслевой юридической науке.

1. Системный анализ административно-деликтного права.

К числу основных понятий общей теории права и соответственно отраслевой юридической науки относится структура науки и ее система.

В рассматриваемом аспекте представляют интерес не все характерные свойства административно-деликтного права, а лишь его системный и структурный характер.

В словарной литературе под структурой понимается «строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между его элементами, а также законов данных взаимосвязей», либо как «совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, то есть сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях» [1]. Таким образом, структура имеет материальное содержание, выражающееся, во-первых, в совокупности составляющих систему элементов и, во-вторых, в их устойчивой взаимосвязи друг с другом. Данное положение легко обнаруживается при рассмотрении структуры административно-деликтного права. Две составные части этого положения в виде суммы знаний (теории) и научных исследований в соответствующей отрасли права неразрывно связаны между собой и находятся в диалектической связи и взаимодействии.

Поэтому в научной теории переходы от описания к объяснению, от явления к сущности совпадают с познанием структуры исследуемых систем и процессов, с переходом от одних структурных уровней к другим, более глубоким. В зависимости от достигнутого уровня знания в теории административно-деликтного права может раскрываться то один, то другой компонент структуры. Но такая дифференциация структуры является слишком общей, мало что дающей для познания, поэтому в конкретном научном исследовании обычно используется более детальная структура, обобщенное представление о которой как о системе отрасли права может дать, например, учебная программа, спецкурс по которой читается автором в Тюменском государственном университете «Административно-деликтное право». Поэтому ознакомление с ней уже может дать конкретное представление о практическом значении структуры отрасли административно-деликтного права, ибо без ее знания учебный курс построить невозможно.

Если структура как устойчивая связь между элементами характеризуется только способом организации этих элементов, то совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство, как раз и представляет собой содержание системы. Поэтому в современной административно-деликтологической науке под системой понимается совокупность элементов, взаимодействующих между собой и тем самым придающих ей свойство целостности. В управленческой науке различают технократические, биологические и

социальные системы. Разновидностью социальной системы выступает право в целом, заключающееся в разделе единых по своей направленности, но разных по сущности правовых норм на определенные части — отрасли и институты права. Отрасль права — наиболее крупное и относительно самостоятельное подразделение, включающее правовые нормы, регулирующие определенную качественно обособленную сферу общественных отношений и обычно требующую специфических средств правового воздействия. Четкая и разработанная система права имеет важное значение для научного познания права. Следовательно, административно-деликтное право как отрасль права должна иметь как минимум два согласованных момента: во-первых, упорядоченную совокупность элементов (или частей) и во-вторых, устойчивую связь между этими элементами (частями). В этом проявляется органическая взаимосвязь системы и структуры науки и ее отраслей. При этом, как видно из проведенного анализа, «система науки» — понятие более общее, чем «структура науки», поскольку последнее является неотъемлемой составной частью понятия системы.

Изложенные подходы к понятиям системы и структуры административно-деликтного права как науки во многом еще спорны и недостаточно разработанны, что не может не вызвать полемики. Тем не менее, несмотря на очевидную дискуссионность выдвинутых положений, необходимо принять во внимание следующие соображения:

1) системе науки и ее отраслей всегда соответствует и система своего предмета (или его главной части). В силу этого административно-деликтному праву как явлению объективной реальности свойственен свой самостоятельный предмет правового регулирования, требующий закрепления в соответствующих понятиях и определениях данной отрасли правового знания;

2) система науки имеет характерную особенность, состоящую в том, что знания об административно-деликтном праве находятся в динамике и постоянно дополняются знаниями как о самой науке, так и иными знаниями, обеспечивающими отражение предмета науки в целом;

3) в структуре науки административно-деликтного права могут быть выделены следующие составные части: теория административного проступка как составная часть общей теории правонарушения; учение об административно-деликтных нормах и отношениях; учение о субъектах административно-деликтного права; учение о составе административного проступка; учение об административной ответственности как составной части юридической (правовой) ответственности; учение о цели, видах, порядке наложения и условиях исполнения административного наказания и др. Необходимость детальной теоретической проработки структурных элементов административно-деликтного права диктуется также и задачами науки в изучении закономерностей развития отрасли права, дальнейшим развитием данного положения об отдельных институтах административно-деликтного права и тех социальных явлениях, которые связаны с новой отраслью права и влияют на ее развитие.

Высказанные положения о системе и структуре административно-деликтного права имеют непосредственное отношение к его предмету.

2. Предмет правового регулирования. Является одним из центральных понятий любой отрасли научного знания и отражает закономерности, существенные стороны и свойства познаваемых явлений. Никакая наука и ее отрасли не может развиваться, если теоретически, хотя бы в первоначальном, пусть в несовершенном виде, не будет разработан ее предмет как совокупность решаемых ею проблем и задач. Прежде всего предмет делает развитие каждой науки и отрасли права целеустремленным, дает возможность отграничивать одну науку от другой, так же как и разграничивать отдельные отрасли права от других смежных общественных явлений.

Административно-деликтное право — составная структурная часть Российского права, одна из его многочисленных отраслей. Ее содержание определяется предметом, то есть тем, на что направлено данное исследование, изучение, сбор и постепен-

ное накопление соответствующей суммы знаний для последующего совершенствования общественной практики.

Под предметом правового регулирования в самом общем плане принято понимать систему социальных связей в обществе, на которые в силу разных причин государство целенаправленно воздействует при помощи создания им правил, то есть системы права, которое таким образом выступает в качестве важного социального инструмента, регулирующего различные стороны процесса общественного развития либо «качественные особенности, своеобразие регулируемых правом отношений в различных сферах жизни общества» [2].

Предмет правового регулирования, таким образом, выступает основанием деления права на отрасли и институты, а также служит разграничением между различными отраслями права. В силу этого предмет права должен отличаться качественной однородностью общественных отношений, регулируемых данной отраслью. Поэтому для того чтобы определить предмет той или иной отрасли права, достаточно выявить (установить) группу однородных по своему качеству общественных отношений, регулируемых данной отраслью.

Применительно к рассматриваемому вопросу о предмете правового регулирования административно-деликтного права, необходимо специальное отступление, поскольку наука исследуемой отрасли права молода и еще не выработала обоснованных и в достаточной степени научно аргументированных положений по этому важному вопросу.

Каковы же исходные теоретические положения, определяющие в своей основе вопрос о предмете административно-деликтного права? По распространенному в последнее десятилетие мнению ученых, изучающих различные аспекты административной деликтологии (С. Н. Братусь, Д. Н. Бахрах, В. И. Ремнев, Л. Л. Попов, Л. В. Коваль, А. П. Шергин), административно-деликтное право призвано регулировать ту группу общественных отношений, которые возникают при неправомерном нарушении установленных в государстве правовых норм. Круг общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования административно-деликтного права, таким образом, может быть очерчен рамками установления факта административного правонарушения, его оценки и наказания за него. Следовательно, предметом правового регулирования административно-деликтного права является группа однородных общественных отношений некриминального характера, вытекающая из природы административного деликта. В силу специфики предмета правового регулирования административно-деликтное право, таким образом, занимает особое самостоятельное место в системе отраслей права. Этот вывод вытекает также из того, что в отличие от административного права, предметом правового регулирования которого являются общественные отношения управленческого характера, административно-деликтное право регулирует лишь ту часть общественных отношений, которая непосредственно связана с деликтом.

Таким образом, основу предмета правового регулирования административно-деликтного права составляет группа однородных общественных отношений некриминального (административно-правового) характера, вытекающая из природы административного деликта и включающая в себя следующие деяния:

- 1) административные проступки, допускаемые работниками аппарата государственного и местного управления различных уровней в процессе ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей;
- 2) неправомерные деяния граждан, влекущие применение мер административной ответственности и наказания;
- 3) другие виды проступков, допускаемые работниками предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности и влекущие применение мер административного принуждения.

Посредством административно-деликтного и других отраслей права государство добивается проведения в жизнь системы угодных данному общественному строю порядков. Однако чтобы обеспечить реализацию угодных данному строю порядков, необходимо создать такие правовые условия, при которых станет возможным применение эффективной системы принудительных мер, в том числе административно-правового характера. Поэтому выделение административно-деликтного права в самостоятельную отрасль права, высвобождение его из узких рамок отраслевой управленческой науки позволит с необходимой глубиной приступить к исследованию теоретических и прикладных проблем административного проступка.

ЛИТЕРАТУРА

1. См.: Философский словарь /Под ред. И. Т. Фролова. 4-е изд. М., 1981. С. 354-355; Советский энциклопедический словарь. М., 1979. С. 1291.
2. См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 329.

*Сергей Алексеевич ДЕНИСОВ —
доцент кафедры теории и истории
государства и права,
кандидат юридических наук*

УДК 342.34

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ НАД МЕХАНИЗМОМ ГОСУДАРСТВА (социально-правовой аспект)

АННОТАЦИЯ. В годы реформ была разрушена советская система социального контроля над государственным механизмом. Очень медленно и трудно идет создание новой системы. Задачей теории права и управления является выработка основных принципов, на основе которых должна быть построена новая демократическая и эффективная система социального контроля.

Soviet system of social control over government mechanism was destroyed in the last ten years. New system of control is being designed very slowly. The theory of law and public administration must help society to discover basic principles for democratic, efficient control system.

В литературе по теории государства и права очень мало обращается внимание на формирование системы социального контроля над государственным механизмом, на правовое обеспечение организации и деятельности данного контроля. Эти вопросы имеют большое теоретическое и практическое значение. Существовавшая в советский период система социального контроля, в основе которой лежал партийный контроль, в значительной степени разрушена, а новая формируется очень медленно. Процесс ее формирования не имеет надежной научной теоретической базы и идет путем проб и ошибок, во многом связан со стихийной борьбой разных политических сил.

1. Понятие социального контроля.

В отечественной и мировой литературе нет единства понимания термина «контроль». Доминирует представление о контроле в широком смысле этого слова как процессе, который «состоит из установки стандартов, измерения фактически достиг-