

УДК 342.9

**НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

канд. юрид. наук С.Г. ВАСИЛЕВИЧ
(Белорусский государственный университет, Минск)

Рассматриваются вопросы зарождения и развития науки административно-деликтного права, начиная с советских времен и заканчивая современным периодом. Анализируются вклад ряда ученых-административистов в развитие юридической науки, высказанные ими точки зрения, а также сложившиеся подходы в области обеспечения законности и обоснованности привлечения виновных лиц к административной ответственности. Изучение позиций ученых-административистов позволяет дать определение административно-деликтному праву как совокупности правовых норм, установленных законодательной властью, регулирующих общественные отношения. Показано, что отличительной особенностью каждой самостоятельной отрасли национального права является наличие собственного предмета правового регулирования.

Введение. В советский и современный периоды в республиках бывшего Союза ССР, в том числе в Республике Беларусь, проблемам административного права, в частности административно-деликтным отношениям, в науке уделялось постоянное внимание. В результате к настоящему времени все большее число ученых склоняется к тому, что административно-деликтное право является самостоятельной отраслью права. Однако до этого был длительный этап научных исследований, касающихся прежде всего административной ответственности.

Основная часть. Наука в отличие от отрасли изучает не только действующие нормы административно-деликтного права (что и составляет отрасль), но и историю развития административно-деликтного права, различные точки зрения, взгляды, концепции на развитие административно-деликтного права, задачи, понятия и другие.

В советский период изданы труды таких видных ученых-административистов, как Д.Н. Бахрах [1], И.А. Галаган [2], А.П. Ключниченко [3], А.Е. Лунев [4], М.Я. Саввин [5], Н.Г. Салищева [6], М.С. Студеникина [7], Ю.А. Тихомиров [8], А.П. Шергин [9], В.А. Юсупов [10], О.М. Якуба [11], и других. Указанные авторы с позиции доминировавшей тогда коммунистической идеологии анализировали законодательство об административной ответственности, практику его применения, исследовали систему административных взысканий, проводили их классификацию. Значительное внимание уделялось ими воспитательному (превентивному) эффекту взысканий, развитию тезиса о постепенном уменьшении применения штрафных мер и увеличении предупреждений. Заслугой многих советских исследователей является обоснование необходимости создания стройной структуры (системы) административных взысканий, включения их в единый акт – кодекс и отказа от фиксации мер административной ответственности в подзаконных актах. Отметим, что в условиях социалистического общества, когда практически повсеместно работники получали примерно одинаковую зарплату, когда их доходы существенно не отличались, на законодательном уровне легче было определить «ощутимость для кошелька» мер административной ответственности материального характера.

Значительный вклад в современное понимание административной ответственности внесли белорусские ученые, среди которых Д.А. Гавриленко [12], С.М. Забелов [13], А.Н. Крамник [14 – 18], В.А. Круглов [19 – 22], И.И. Мах [23], Д.А. Плетенев [24], Л.М. Рябцев [25 – 26], Т.В. Телятицкая [27], К.В. Хомич [28], О.И. Чуприс [29] и другие. При этом выделим известного широкому кругу ученых и практиков профессора А.Н. Крамника, работы которого, представляющие результат многолетнего труда в области науки административного права, имеют фундаментальное значение по ряду направлений развития указанной отрасли права. Известный белорусский ученый-административист А.Г. Тиковенко посвятил свои работы не только исследованию научных проблем, но и повышению правовой культуры, расширению знаний в области административного и административно-деликтного права [30].

Специалистами справедливо отмечается, что институт административной ответственности все еще остается «менее чувствительным к различного рода социальным запросам времени, а его динамика начала отставать от стремительно развивающихся социальных отношений». По справедливому утверждению Т.В. Телятицкой, проблематика правовой регламентации ответственности остается малоисследованной [31, с. 192 – 198]. В административно-деликтном праве еще не достаточно разработанными остаются принципы административной ответственности, особенно с точки зрения их содержательного аспекта и влияния на нормотворческую практику применения норм об административной ответственности. В положительном смысле в данном отношении отметим работы К.С. Бельского [32, с. 7] и А.П. Коренева [33, с. 72 – 78]. Так, К.С. Бельский выделяет такие принципы, как: законность, научная

обоснованность норм и доступность для понимания, ответственность, активное гражданство, предупреждение правонарушений, гарантированная помощь и защита прав. Ученый подчеркивает, что значение принципов заключается в их изначально объективном характере, они отражают суть общественного развития, поэтому руководствоваться принципами – значит исключать субъективизм [32, с. 72 – 78]. Однако в нынешних условиях недостаточно ограничиваться указанными (традиционными) принципами, поскольку существуют и другие не менее важные принципы, которым ранее уделялось мало внимания в литературе и на практике.

Исследование влияния правовых (конституционных) принципов на развитие административного законодательства вообще и административной ответственности в частности имеет значение в силу всё более отчетливой тенденции влияния на национальное законодательство общепризнанных принципов международного права. В статье 8 Конституции установлено, что Республика Беларусь признает приоритет этих общепризнанных принципов, что означает необходимость их воплощения и в отраслевом законодательстве. Даже если исходить из того, что нормы административного законодательства изложены идеально, все равно необходим адекватный механизм их применения. В связи с этим справедливым является вывод А.Ю. Якимова о настоятельной потребности формирования комплексного механизма правоприменения, что возможно при условии: 1) грамотного определения субъекта правоприменения; 2) установления четкого порядка осуществления соответствующей юридической деятельности; 3) необходимого организационного обеспечения данной деятельности [34, с. 82 – 87].

В современной научной литературе проблемам административного законодательства и правоприменения уделяется постоянное внимание. Издаются основательные учебники и монографии, публикуются статьи. Среди них можно назвать труды таких авторов, как: И.Л. Бачило [35], Д.Н. Бахрах, Л.А. Калинин [36], П.И. Кононов [37], Г.Л. Кузьмичев [38], А.И. Миколенко [39], В.Н. Савин [40], Н.Г. Салищева [41 – 42], Овчаров [43], Л.Л. Попов, Ю.Ю. Колесниченко [44], Н.Ю. Хаманева [45], А.П. Шергин [46].

Во второй половине XX века Н.Г. Салищева [39], А.Е. Лунев [47], Г.И. Петров [48], Ю.М. Козлов [49], А.П. Корнев [50 – 51] активно исследовали правовые отношения, касающиеся административного процесса. В современный период особо выделим публикации М.Я. Масленникова [52] и В.Д. Сорокина [53].

Обратим внимание на изданное в 2012 году в Беларуси учебное пособие под общей редакцией профессора Л.М. Рябцева «Административное право» [54]. В этой работе основательно рассмотрены вопросы, касающиеся административного принуждения, ответственности по административному праву, характеристики административных правонарушений, административных взысканий, затронут ряд важных аспектов административно-процессуального права, правового статуса участников административного процесса, его стадий и др.

В трудах указанных авторов подчеркивается, что институт административной ответственности является важнейшим фактором воздействия на субъектов общественных отношений с целью побуждения их к законопослушному поведению. Вместе с тем они отмечают, что административная ответственность еще не реализует в полной мере возникающие задачи. Помимо укоренившегося, на наш взгляд, в сознании части граждан правового нигилизма, они справедливо указывают на несовершенство законодательства об административной ответственности, отсутствие системности, неопределенность ряда норм, что сказывается на их эффективности. Постоянный рост количества административных правонарушений, а также высокий процент признания жалоб по делам об административных правонарушениях обоснованно обуславливают необходимость продолжения научных исследований с целью оптимизации нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Анализ опубликованных работ позволяет сделать вывод, что система науки административно-деликтного права подразделяется на следующие разделы:

- история административно-деликтного права;
- общие положения административно-деликтного права;
- административно-деликтный закон;
- административное правонарушение;
- административная ответственность;
- обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением;
- административное взыскание;
- наложение административных взысканий;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность;
- основания освобождения от административной ответственности;
- конкретные составы административных правонарушений;
- административно-деликтное право за рубежом.

Можно выделить следующие признаки административно-деликтного права:

- 1) представляет собой совокупность правовых норм;
- 2) эти нормы устанавливаются законодательной властью – ответственность возникает на основе закона (в частности КоАП – единственный акт (см. ст. 1.2 КоАП); актами исполнительной власти, на-

пример, правительством, не может устанавливаться юридическая ответственность. Это вытекает из требований статьи 23 Конституции, в которой идет речь о том, что ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Любая ответственность, в том числе административная, является ограничением;

3) административно-деликтное право имеет свой предмет;

4) оно определяет основания и условия административной ответственности, виды административных взысканий.

Таким образом, предметом административно-деликтного права являются общественные отношения, возникающие в связи с необходимостью предупреждения административных правонарушений, защиты этих отношений от посягательств, а также в связи с совершением административного правонарушения.

Отличительной особенностью каждой самостоятельной отрасли национального права является наличие собственного предмета правового регулирования, т.е. соответствующего круга общественных отношений, подпадающих под действие ее норм, и применение (использование) специфических, т.е. присущих данной отрасли способов воздействия на участников этих отношений, т.е. своих методов.

Профессор А.Н. Крамник выделяет следующие методы правового регулирования: метод запрета; метод принуждения; метод обязывания (предписывающий), т.е. возложения определенных обязанностей; метод дозволения.

Метод запрета. Нормы административно-деликтного права применяются прежде всего в связи с совершением правонарушений. То есть идет речь об ответственности. Но государство и общество не заинтересованы в том, чтобы допускались нарушения закона. По существу нормы, предусматривающие административную ответственность, предполагают запрет на совершение указанных в статьях Особенной части КоАП деяний.

Нарушение запрета (запрета совершать то или иное деяние) влечет наступление ответственности. Запрет в административно-деликтном праве превалирует над другими способами регулирования отношений, составляющих его предмет.

Метод принуждения также широко используется в административно-деликтном праве. Он реализуется посредством применения таких мер, как: 1) предупреждение правонарушений; 2) пресечение правонарушений; 3) обеспечение административного процесса; 4) привлечение к административной ответственности; 5) применение административно-восстановительных мер.

Третьим методом является метод обязывания (предписания). Он реализуется посредством установления соответствующих правил для участников административно-деликтных отношений, которыми они должны руководствоваться, например, при осуществлении процессуальных действий (см. ст. 8.4 КоАП).

Нормы-дефиниции, т.е. в которых дается определение тех или иных понятий, основаны на методе обязывания: ими следует руководствоваться. Отсылочные нормы – здесь также есть метод предписания: следует ими руководствоваться.

Метод дозволения – это способ, который позволяет действовать по своему усмотрению. Он реализуется при установлении обстоятельств, которые исключают привлечение к административной ответственности (необходимая оборона) либо позволяют освободить от ответственности (см. ст. 8.2 – 8.7 КоАП), применить альтернативные санкции [17, с. 16 – 22].

Можно назвать еще один метод – **метод поощрения**, т.е. стимулирования (например, признание вины).

Закключение. Изучение позиций ученых-административистов дает основание сформулировать определение административно-деликтного права как совокупности правовых норм, установленных законодательной властью, регулирующих общественные отношения, которые составляют предмет законодательной власти, и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, а также закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, а также юридическим лицам, совершившим административное правонарушение и подлежащим административной ответственности в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во Урал. ун-та, 1989; Свердловск: Юриспруденция, 1989. – 204 с.
2. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – 252 с.
3. Ключиниченко, А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией / А.П. Ключиниченко. – Киев: Науч.-исслед. и редакц.-изд. отдел, 1979. – 88 с.
4. Лунев, А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. – М.: Госюриздат, 1961. – 188 с.

5. Саввин, М.Я. Административный штраф / М.Я. Саввин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 112 с.
6. Салищева, Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1970. – 164 с.
7. Студеникина, М.С. Законодательное обеспечение борьбы с административными правонарушениями // Административная ответственность; под ред. А.Л. Бачило – М., 2001. – С. 15 – 19.
8. Тихомиров, Ю.А. Критерии законности правовых актов / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 1997. – № 19 – 20. – С. 3 – 6.
9. Шергин, А.П. Актуальные проблемы административной ответственности / А.П. Шергин // Проблемы административной ответственности на современном этапе: материалы теорет. семинара (июнь 1989). – М., Всесоюз. науч.-исслед. ин-т, 1989. – 144 с.
10. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
11. Якуба, О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. – М.: Юрид. лит., 1972. – 152 с.
12. Гавриленко, Д.А. Административное право: учеб. пособие / Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко. – Минск: Амалфея, 2002. – 416 с.
13. Забелов, С.М. Административное право: курс лекций / С.М. Забелов. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2009. – 222 с.
14. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право. Общ. часть: пособие для студ. вузов / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – 288 с.
15. Крамник, А.Н. Административно-правовое принуждение / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2005. – 288 с.
16. Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. – 2-е изд. / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2006. – 616 с.
17. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право. Ч. 2. Общ. часть. – 2-е изд. / А.Н. Крамник. – Минск: Издат. центр БГУ, 2009. – 379 с.
18. Крамник, А.Н. Административно-деликтные нормы и их реализация / А.Н. Крамник. – Минск: Издат. центр БГУ, 2009. – 359 с.
19. Круглов, В.А. О понятии административной ответственности / В.А. Круглов // Юрид. журн. – 2009. – № 3. – С. 37 – 41.
20. Круглов, В.А. Административная ответственность. Общие положения / В.А. Круглов. – Минск: Амалфея, 2004. – 160 с.
21. Круглов, В.А. Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь / В.А. Круглов. – Минск: Амалфея, 2007. – 388 с.
22. Круглов, В.А. Административно-деликтный процесс: учеб. пособие / В.А. Круглов. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005. – 336 с.
23. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И.И. Мах. – Минск: Амалфея, 2008. – 704 с.
24. Плетенев, Д.А. Проблемы административной ответственности юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.А. Плетенев; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2004. – 22 с.
25. Рябцев, Л.М. Административно-правовые проблемы обеспечения прав человека органами милиции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Л.М. Рябцев. – Минск, 2001. – 38 с.
26. Административное право / Л.М. Рябцев [и др.]. – Минск: Амалфея, 2009. – 432 с.
27. Телятицкая, Т.В. Административное право / Т.В. Телятицкая. – Минск: Тетрасистемс, 2007. – 144 с.
28. Хомич, К.В. Административно-правовое принуждение в сфере налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.В. Хомич // Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2002. – 22 с.
29. Чуприс, О.И. О некоторых вопросах соотношения административной ответственности юридических и физических лиц / О.И. Чуприс // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. – 2009. – № 22. – С. 97 – 101.
30. Тиковенко, А.Г. Начальник и подчиненный. Правовые аспекты служебных отношений / А.Г. Тиковенко // Навука і тэхніка. – Минск, 1984. – 160 с.
31. Телятицкая, Т.В. Некоторые вопросы административно-деликтного законодательства Республики Беларусь и за рубежом / Т.В. Телятицкая // Право.by. – 2008. – № 1. – С. 192 – 198.
32. Бельский, К.С. О принципах административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 7 – 8.
33. Коренев, А.П. Принципы советского административного права / А.П. Коренев // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72 – 78.
34. Якимов, А.Ю. Меры административного принуждения (комплексный подход к формированию механизма правоприменения) / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 82 – 87.
35. Бачило, И.Л. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / И.Л. Бачило // Административная ответственность. – М.: Ин-т государства и права РАН, 2001. – С. 7 – 14.

36. Бахрах, Д.Н. Проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / Д.Н. Бахрах, Л.А. Калинин // Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. – М., 2001. – С. 29 – 36.
37. Кононов, П.И. Административная ответственность должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.И. Кононов. – М., 1994. – 27 с.
38. Кузьмичев, Г.Л. Современное состояние правового регулирования административной ответственности. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / Г.А. Кузьмичев // Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. – М., 2001. – С. 25 – 29.
39. Миколенко, А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие / А.И. Миколенко. – Харьков: Одиссей, 2004. – 272 с.
40. Савин, В.Н. О некоторых проблемах законодательного регулирования административной ответственности в субъекте Российской Федерации. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / В.Н. Савин // Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. – М., 2001. – С. 36 – 41.
41. Салищева, Н.Г. О некоторых процессуальных новеллах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / Н.Г. Салищева // Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. – М., 2001. – С. 19 – 35.
42. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
43. Овчаров, Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц (к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) / Е.В. Овчаров // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 14 – 19.
44. Попов, Л.Л. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / Л.Л. Попов, Ю.Ю. Колесниченко // Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. – М., 2001. – С. 41 – 46.
45. Хаманева, Н.Ю. Проблемы административной ответственности. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / Н.Ю. Хаманева // Административная ответственность / Ин-т государства и права РАН. – М., 2001. – С. 3 – 7.
46. Шергин, А.П. Проблемы административно-деликтного права / А.П. Шергин // Государство и право. – 1994. – № 8 – 9. – С. 52 – 65.
47. Лунев, А.Е. Советское административное право / А.Е. Лунев. – М., 1960. – 218 с.
48. Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – 158 с.
49. Козлов, Ю.М. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд. / Ю.М. Козлов. – М.: Юрист, 2003. – 318 с.
50. Коренев, А.П. Административное право России / А.П. Коренев. – М., 2000. – 640 с.
51. Коренев, А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 144 с.
52. Масленников, М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуальной деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15 – 20.
53. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право: учебник для юрид. вузов / В.Д. Сорокин; Ассоц. юрид. центр, МВД России; С.-Петербург. ун-т. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 540 с.
54. Административное право: учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.]; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Адукацыя і выхаванне, 2012. – 368 с.

Поступила 26.03.2013

SCIENTIFIC RESEARCH IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE LAWS OF TORTS: HISTORY AND MODERN TIMES

S. VASILEVICH

The questions of the origin and development of the science of administrative laws of tort, from Soviet times up to the current period are considered. The contribution of a number of scientists into the development of legal science, their points of view and the existing approaches in the field of ensuring of legality and validity of making culprits answerable for administrative violations are analyzed. The study of the scientists' points of view allows to define administrative laws of torts as a totality of legal norms, established by legislative authority, regulating social relations. It is shown that a distinctive feature of every separate branch of national law is their own subject of legal regulation.