

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

© 2010 г. Анатолий Вадимович Кири¹

Краткая аннотация: в статье обосновывается структурное и предметное обособление административно-деликтного права как новой самостоятельной подотрасли современного российского административного права.

Annotation: the article deals with the structural and subject separation of the administrative-delict law as the new independent subbranch of the modern Russian administrative law.

Ключевые слова: административные правонарушения, административная ответственность, административные процедуры, исполнение административных наказаний, административно-деликтное право как подотрасль административного права.

Key words: administrative violations (faults), administrative responsibility, administrative procedure, administrative penalty enforcement, administrative-delict law as the subbranch of the administrative law.

По сложности и недоговоренности в теоретическом осмыслении дефиниций институт административной ответственности занимает особое положение. С этим существенным и на практике одним из наиболее значимых внутривидовых блоков норм и отношений системы административного права в административно-правовой науке сложилась парадоксальная ситуация.

С одной стороны, в отличие от других институтов рассматриваемой отрасли (административной юстиции, административных режимов или административных процедур, например), в отношении характеристики содержания института административной ответственности среди советских и современных ученых-административистов не наблюдалось и не наблюдается каких-либо серьезных теоретических споров и дискуссий.

Так, в теории административного права традиционно рассматриваются в предметном единстве: 1) понятие, признаки и состав административного правонарушения; 2) понятие и система мер административной ответственности в виде соответствующих санкций за совершение правонарушений; 3) понятие и виды субъектов административной юрисдикции; 4) производство по делам об административных правонарушениях и 5) исполнительное производство в связи с решениями по таким делам.

С другой стороны, при кажущейся простоте в понимании содержательной сути механизма административной ответственности и очевидной

исчерпывающей завершенности его вышеназванных составных элементов общее определение этого комплексного блока норм в науке административного права и соответствующих учебных курсах за 70 лет (начиная с изложения этой темы в первом учебнике советского административного права в 1940 г. и вплоть до настоящего времени) так и не получило своего должного теоретического выражения.

Актуальным и важным в этой связи представляется анализ толкований и трактовок в советской и современной российской юридической литературе института административной ответственности применительно к обоснованию автором правомерности выделения, содержательной идентификации и полноценной легализации в структуре современного административного права новой самостоятельной подотрасли “Административно-деликтное право”.

Проблемы толкования административной ответственности

Одной из существенных проблем теории отечественного права являются сохраняющаяся многие десятилетия дефиниционная неопределенность и различия мнений ученых как при толковании и сравнении определений и характеристик различных отраслей права, их предмета и системы (включая определение самого понятия отрасли права), так и в отношении характеристик внутренних структурных элементов отраслей права (включая определения общих понятий “подотрасль права”, “правовой институт”) и понятий конкретных подотраслей и институтов в рамках отдельных отраслей.

¹ Главный советник Государственно-правового управления Президента РФ, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: kirin 1957@yandex.ru; тел. (495) 606-29-70).

В этой связи более 30 лет назад ведущие в СССР специалисты по сравнительному правоведению А.А. Тилле и Г.В. Швеков отмечали: “Определение предмета регулирования той или иной отрасли права посредством установления регулируемых ею общественных отношений не всегда оказывается достаточным. Сам факт существования многих отраслей права в юридической науке подвергается сомнению, поэтому для отграничения отраслей друг от друга, помимо предмета регулирования, прибегают к помощи метода правового регулирования. Однако методов правового регулирования не так много, и они не так отличны, чтобы в условиях все большей дифференциации общественных отношений они могли стать твердым критерием разграничения отраслей... Еще менее ясна проблема деления отраслей права на подотрасли и правовые институты”².

Как представляется, применительно к юридическому понятийному инструментарию профессиональный консерватизм сыграл с теоретиками отечественного права дурную шутку и негативно сказался на развитии этой основополагающей отрасли отечественного правоведения.

К сожалению, как ранее, так и сегодня в большинстве работ по общей теории государства и права тот же термин “правовой институт” рассматривается в его традиционном для советской юридической науки упрощённо-системном понимании в качестве элемента системы права (следующего за нормой как первичным и основным элементом права и предшествующего следующему системному уровню – подотрасли права), определяемого как совокупность правовых норм, регулирующих определенный *вид* или *группу*³ однородных общественных отношений.

И это, по сути, всё – без каких-либо иных содержательных критериев и общетеоретических формальных признаков объединения тех или иных видов или групп норм в институты и подотрасли соответствующих отраслей права.

На эту проблему ещё в начале 70-х годов прошлого века обращал внимание М.И. Пискотин, констатируя: “Понятие правового института в

советской теории права не получило достаточной разработки”⁴. А.А. Тилле и Г.В. Швеков в тот же период писали: “Если мы возьмем любое определение правового института... и попробуем с его помощью узнать, что есть... институт или подотрасль права, то попытка будет безуспешной, поскольку это определение, как и все другие⁵, не дает ни одного объективного критерия”⁶.

Такой в значительной мере формально-механистический подход к характеристике института права сохранялся и продолжает воспроизводиться многие десятилетия в работах как представителей классической теории советского права, так и современного поколения теоретиков российского права⁷.

Вместе с тем, в отличие от советского периода развития юридической науки, когда система права и система законодательства СССР были относительно стабильны в силу их теоретической (можно даже сказать – схоластической) обусловленности, связанной жесткими рамками марксистско-ленинской идеологии, в современных условиях кардинального реформирования и развития реальных базисных экономико-социальных отношений, системы их правового регулирования и, соответственно, всей системы и механизма государственного управления теория права, безусловно, уже объективно не может и не должна игнорировать

⁴ Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49.

⁵ Указанными авторами в рассматриваемом ими контексте для примера приводятся два определения понятия “институт права”. Первое сформулировано Н.Г. Александровым: “Правовой институт – это определенная группа правовых норм, регулирующих какие-либо однородные общественные отношения, которые связаны между собой в качестве обособленной самостоятельной подгруппы” (Теория государства и права. М., 1974. С. 513); второе – определение, данное С.С. Алексеевым: “Правовой институт – это законодательно обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающих целевое регулирование данной разновидности отношений или её стороны” (Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1973. С. 139).

⁶ Тилле А.А., Швеков Г.В. Указ. соч. С. 148.

⁷ См., например: Общая теория государства и права. Л., 1961; Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964; Теория государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1965; Теория государства и права / Под ред. А.И. Денисова. М., 1967; Теория государства и права / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1974. С. 511–515; Поленина С.В. Система права и система законодательства // Правоведение. 1975. № 5; Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 1989; Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Екатеринбург, 1993; Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1999; Малько А.В. Теория государства и права. М., 2001. С. 196–205; Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2002. С. 435–451; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 430–434 и др.

² Тилле А.А., Швеков Г.В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. М., 1978. С. 146–148.

³ В публикациях по теории советского права встречались и другие термины, но аналогичные по смыслу определения института права. Так, С.С. Алексеев определял правовой институт как общность правовых норм, регламентирующих определенный *участок* общественных отношений данного вида или рода (см.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 119–120).

необходимость творческого осмысления этих процессов, корректируя и адаптируя отдельные устойчивые шаблоны и догмы советской юридической науки к существенно изменившимся за прошедшие 20 лет российским реалиям.

Как представляется, важным подспорьем в осмыслении этих реалий современной России может служить и наш собственный дореволюционный опыт развития отечественного административного права, “репрессированный” большевиками и практически забытый более чем за 70 лет и, к сожалению, до сих пор недостаточно востребованный и мало используемый.

Учитывая исторически сложившееся условно-схематическое формулирование теорией советского права понятий “правовой институт” и “подотрасль права”, профильная отраслевая юридическая наука давно уже пошла по эмпирическому пути обособления и структурирования в рамках своих отраслей правоведения тех или иных реально образующихся на основе законодательной и правоприменительной практики институтов и подотраслей. Не является исключением в этом смысле и теория административного права, в том числе в отношении характеристики института административной ответственности.

Для начала в этой связи необходимо отметить, что среди советских и современных российских ученых-административистов единство мнений прослеживалось традиционно в одном: какие понятия и категории во внутриотраслевой структуре науки административного права составляют содержание административной ответственности.

При этом парадоксальным и необъяснимым (но только на первый взгляд) является то, что определение “институт административной ответственности” не было четко, недвусмысленно и неоспоримо сформулировано ни в одной из работ по административному праву (монографий или учебников), изданных в СССР и Российской Федерации за прошедшие годы.

Схожую оценку ситуации с дефиницией института административной ответственности дают сегодня и другие теоретики административного права. Так, например, Г.А. Кузьмичева справедливо отмечает: “В научной и учебной административно-правовой литературе единообразно определяются лишь характерные черты административной ответственности, однако нет единого понятия данного вида юридической ответственности”⁸.

⁸ Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2008. С. 303.

Действительно, в подавляющем большинстве трудов по административному праву (по молчаливому внутрикорпоративному согласию членов научного сообщества административистов) традиционно рассматривались только упомянутые составляющие (а точнее, содержательные элементы) механизма административной ответственности, но без однозначных и исчерпывающих дефиниционных характеристик и общего определения объединяющего их института.

Так, например, в учебнике “Советское административное право” 1985 г. (как и в предшествовавших ему двух других учебниках 1968 и 1973 гг. издания) один из корифеев советской административистики и учитель автора Ю.М. Козлов в соответствующую главу “Административная ответственность” включил параграфы, излагающие особенности административной ответственности (как вида юридической ответственности, отличного от уголовной, дисциплинарной и имущественной ответственности), характеристики понятия, состава и видов административных правонарушений и видов административных взысканий⁹.

Административную ответственность Ю.М. Козлов определял как разновидность юридической ответственности, которая во всех случаях есть результат неправомерного поведения лица и выражается в применении к нему полномочными органами и должностными лицами в установленном законом порядке соответствующих юридических санкций.

Как и все меры административного принуждения, административная ответственность применяется, как правило, во внесудебном порядке полномочными органами государственного управления (должностными лицами). Однако, по мнению Ю.М. Козлова, преимущественно внесудебный порядок применения мер административной ответственности не означает, что все случаи используемых в таком порядке юридических санкций (или мер государственного принуждения) можно квалифицировать как административную ответственность. Поэтому, например, нельзя относить к административной ответственности административно-предупредительные меры и меры административного пресечения, которые также применяются во внесудебном порядке¹⁰.

⁹ См.: Советское административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 213–239; см. также: Административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1968; Советское административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973.

¹⁰ См.: Советское административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 215.

В противном случае можно было бы и применение мер дисциплинарного характера относить к административной ответственности, чего, однако, никто не предлагает.

Административная ответственность выражается в наложении на лицо, совершившее административное правонарушение, полномочным органом государственного управления (должностным лицом) особого административного взыскания, которое отличается от уголовного наказания, дисциплинарного взыскания и гражданско-правовой ответственности конкретными целями, характером, степенью воздействия на нарушителей и т.п. По сути, административное наказание и есть мера административной ответственности. Совокупность правовых норм, регламентирующих отношения, складывающиеся в связи с применением мер административной ответственности, составляет важный административно-правовой институт. В его основе лежит законодательство об административных правонарушениях¹¹.

Таким образом, институт административной ответственности здесь – это совокупность норм, закрепленных законодательством об административных правонарушениях и регулирующих отношения в связи с применением мер административной ответственности.

Такая сформулированная нами на основании сведенных воедино высказываний Ю.М. Козлова “условно-определенная” характеристика административной ответственности как института административного права является, по существу, единственным примером общей дефиниции этого института в современной юридической науке.

Десять лет спустя А.П. Алехин практически идентично изложил содержательную характеристику административной ответственности, разве что дополнив ее (уже со ссылками на Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г.) более подробно раскрытыми вопросами об основаниях освобождения от административной ответственности, о порядке наложения административных взысканий и об особенностях административной ответственности организаций¹².

Спустя 15 лет Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков рассматривают содержание тех же элементов

механизма административной ответственности (правда, добавив к этим традиционным элементам и другие меры административного принуждения), но при этом “по умолчанию” опять-таки не формулируя дефиницию данного института по итогам рассмотрения конкретного перечня внутренних структурных составляющих административной ответственности¹³.

Такая неопределенность и недосказанность в характеристике административной ответственности как правового института прослеживаются и в других современных учебниках и монографиях по административному праву.

Например, в учебнике под редакцией Л.Л. Попова административная ответственность определяется как реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение¹⁴.

Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский и Е.В. Трофимов административную ответственность определяют как реализацию предусмотренных административным правом санкций, осуществляемую посредством применения уполномоченными субъектами государственного управления различных видов административных наказаний в отношении правонарушителей (физических и юридических лиц)¹⁵. И здесь, как видим, воспроизводится и дается общепринятая содержательная характеристика административной ответственности, но опять без определения одноименного института.

По Н.М. Конину, административная ответственность – это предусмотренная законодательством правовая ответственность за совершенные административные правонарушения, связанная с применением административных наказаний (санкций)¹⁶.

Даже в труде А.Б. Агапова “Административная ответственность” – наиболее полном в юридической науке последнего десятилетия специализированном исследовании этого административно-правового института, содержащем систематизированную характеристику его основных элементов на основе серьезного анализа положений нового КоАП РФ и теоретического об-

¹¹ См.: там же. С. 215, 216; см. также: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 2002. С. 60, 61.

¹² См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. М., 1995. С. 222–243.

¹³ См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М., 2009. С. 586–654.

¹⁴ См.: Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 156.

¹⁵ См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право. Учебник. М., 2009. С. 333–339.

¹⁶ См.: Конин Н.М. Административное право России. М., 2009. С. 157.

общения практики его применения, полноценное определение административной ответственности как института административного права также отсутствует¹⁷.

В указанной работе административная ответственность опять-таки определяется как совокупность мер принудительного воздействия, применяемых к лицам, виновным в совершении административных правонарушений, ограничивающих имущественные (неимущественные) права нарушителей либо устанавливающих их дополнительные обязанности.

Оценивая характеристики и определения административной ответственности в приведенных выдержках из работ ученых-административистов разных лет (которые, кстати, мало чем отличаются от содержания соответствующих разделов учебников и монографий других авторов – как более раннего советского периода, так и представителей современной административистики), можно выделить и идентифицировать две самостоятельные ипостаси понятия административной ответственности, используемые всеми авторами.

Во всех приведенных работах административная ответственность рассматривается одновременно и *в широком смысле* – как наименование одноименного института административного права, и *в узком смысле* – как разновидность мер государственного принуждения в виде комплекса административных санкций за нарушение требований административно-правовых норм.

При этом все авторы (за исключением разве что Ю.М. Козлова) при рассмотрении административной ответственности в широком смысле не формулируют конкретного определения института административной ответственности, ограничиваясь характеристиками содержательного наполнения этого института соответствующими внутривидовыми элементами и правовыми категориями (административное правонарушение, административное наказание, производство по делам об административных правонарушениях, исполнительное производство и т.д.).

Однако если исходить из того, что большинство теоретиков административного права как советского, так и современного периода солидарны в том, что административная ответственность в узком смысле представляет собой совокупность особых мер государственного принуждения в форме законодательно установленного перечня административных наказаний, то сами собой

исчезают и основания для столь неопределенных характеристик всей рассматриваемой совокупности административно-деликтных норм и отношений как административной ответственности в качестве правового института.

Как представляется более обоснованным, в этом случае речь должна идти о наименовании “административно-деликтное право”, но не “административная ответственность”. Рассматриваемая же совокупность всех административно-правовых норм и отношений в данной сфере должна быть признана подотраслью административного права, но не ее институтом. Тогда все встает на свои места.

В этой связи возникает, правда, закономерный и вполне оправданный вопрос: является ли в таком случае административная ответственность в узком смысле (или точнее, как мы выяснили, понимаемые всеми учеными под этим термином административные наказания как конкретные меры ответственности за административно-правовые нарушения) институтом административного права? Безусловно! Более того, при таком подходе отпадает необходимость двойственного толкования административной ответственности в широком и узком смысле.

На наш взгляд, гораздо логичнее рассматривать административную ответственность не в широком или узком смысле, а в собственном, реальном смысле – как институт административного права в виде комплекса санкционируемых в установленном законом порядке мер наказания за административные правонарушения.

В свою очередь, институт административной ответственности в совокупности с рядом других административно-правовых институтов (институтом административных правонарушений, институтом субъектов административной юрисдикции, институтом производства по делам об административных правонарушениях, институтом исполнительного производства по наложенным административным наказаниям) составляет общность внутренних структурных элементов подотрасли административно-деликтного права.

При этом названные традиционные элементы внутренней структуры комплекса норм и отношений административно-деликтного права следует считать именно институтами в рамках этой подотрасли административного права (по аналогии с предметно наиболее близкими уголовно-правовыми институтами¹⁸).

¹⁷ См.: Аганов А.Б. Административная ответственность. Учебник. М., 2007. С. 13–65.

¹⁸ См., например: Уголовное право / Под ред. Н.И. Ветрова и Ю.И. Ляпунова. М., 2007; Уголовное право России. Общая часть / Под ред. А.И. Рарога. М., 2009 и др.

Понятие административно-деликтного права

Дефиниционная этимология традиционного названия института административной ответственности в науке советского административного права всегда была привязана к понятию “ответственность” и тяготела к достаточно упрощенной трактовке этого института как одного из видов юридической ответственности и вида мер государственного принуждения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Как представляется, исторически такое толкование понятия административной ответственности проистекает из теории и практики дореволюционного полицейского права с его учением о “положительных” и “отрицательных” мерах безопасности в пределах задач “полиции в широком смысле” (т.е. государственного управления)¹⁹.

При этом реализация “отрицательных мер”, т.е. государственного принуждения, в отсутствие в царской России конституционного базиса правовой системы и полноценной законодательной власти на практике означала концентрацию как нормотворческих, так и контрольных функций в руках органов и должностных лиц полиции. Более того, применительно к маловажным проступкам полиция многие десятилетия выполняла еще и судебно-карательные функции по применению мер наказания, а также сама и исполняла эти наказания²⁰.

Во многом такой порядок (хотя и при наличии конституции и формальном разделении законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти) был воспроизведен и советской административной системой. Так, долгое время Совнарком РСФСР своими декретами и постановлениями устанавливал правовые основания административной ответственности, милиция и отраслевые органы управления осуществляли контроль и выявляли нарушения, административные комиссии исполкомов, милиция и те же отраслевые органы управления налагали взыскания и их же исполняли²¹.

Однако если для сословной Российской империи, только в 1861 г. отказавшейся от крепостного

права, и позже для СССР, где разделение властей реально заменялось всевластием КПСС, было допустимо и объяснимо превалирование в регулировании административно-деликтных отношений полицейской (милицейской) принудительно-карательной составляющей (“государева ока”), то для современной Российской Федерации, конституционно ориентированной на формирование правового государства и гражданского общества, такое доминирование в определении института права феодального, по сути, признака, отражающего преобладание интересов государства над правами граждан, является, мягко говоря, неестественным.

В условиях закрепленного в декабре 1993 г. Основным Законом и реализуемого на практике последние 15 лет в Российской Федерации разделения властей задача органов государственного управления и их должностных лиц состоит прежде всего в исполнении (наравне с гражданами) положений и требований Конституции и федеральных законов.

В этой связи совершенно сознательным и намеренным было закрепление в концептуальной Общей части нового КоАП РФ прежде всего таких конституционно обусловленных задач законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, как защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, защита собственности и законных экономических интересов физических и юридических лиц, предупреждение правонарушений и т.д., и лишь после и наряду с ними – задач охраны установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности от административных правонарушений²².

Таким образом, важнейшей содержательной составляющей механизма административной ответственности в правовом государстве являются *исполнительно-правоохранительная и предупредительно-воспитательная* составляющие деятельности органов исполнительной власти, но не *принуждающе-карательная* функция, заимствованная из арсенала правовых средств судебной власти, *защита прав граждан, но не защита государственной власти от граждан*, что в зна-

¹⁹ См., например: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 104–110.

²⁰ См., например: там же. С. 66–131; Кулишер А.М. Господство права и административное принуждение. Ярославль, 1911; Гаген В.А. Учебник административного права. Ростов-н/Д., 1916 и др.

²¹ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310; 1922. № 48. Ст. 603; 1931. № 17. Ст. 186.

²² Для сравнения: в “советском” КоАП РСФСР 1984 г. задачи административного законодательства определялись как раз наоборот – это прежде всего охрана общественного строя СССР и социалистической (читай – государственной) собственности, а уже потом охрана и защита прав и законных интересов граждан.

чительной мере было характерно для царской и советской России.

Не случайно в современной теории российского права при характеристике юридической ответственности ее цели определяются как *восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных средств права*, предусмотренных санкциями нарушенных норм. Такое *правовосстановительное* содержание юридической ответственности представляет собой конкретную субъективную юридическую обязанность, которая во властно-правовой форме возлагается на правонарушителя и которую он должен исполнять добровольно и лишь при необходимости – в принудительном порядке²³.

Ключевым в толковании содержания и понятия юридической ответственности теории права традиционно считают понятие “правонарушение”. С тех самых далеких времен, когда в раннеклассовых обществах зародилось право, появился и его неразлучный спутник – правонарушение. Правонарушение – это не просто антисоциальное действие или бездействие (поведение) лица, а наиболее вредное антиобщественное поведение, запрещенное правом. Общим признаком правонарушения является его свойство порождать юридическую ответственность, т.е. различные неблагоприятные последствия для правонарушителя: физические, имущественные, моральные и иные страдания, ущемления. Именно правонарушение является основой для наступления юридической ответственности²⁴.

Для большинства административистов также не вызывало и не вызывает сомнений, что именно проступок порождает административную ответственность в виде наступления определенных негативных последствий для тех, кто не исполняет либо недобросовестно исполняет требования, предписания и запреты административно-правовых норм.

Административное правонарушение – первопричина соответствующей правовой реакции в виде различных мер административной ответственности со стороны общества и государства²⁵.

Для понимания сути административной ответственности, как и юридической ответственности в целом (в отличие от иных форм социальной

ответственности – моральной, политической, организационной, общественной, партийной и т.д.), следует учитывать и не забывать, что “она всегда оценивает прошлое. Это – ответственность за противоправные действия (или бездействие), которые уже произошли”²⁶.

Совершенно справедливой и обоснованной поэтому представляется позиция Ю.М. Козлова, утверждавшего, что административно-предупредительные меры и меры административного пресечения нельзя относить к административной ответственности, что пытаются обосновывать некоторые другие теоретики современного административного права²⁷.

В гносеологическом и лингвистическом смысле вполне *логичным представляется и использование в наименовании рассматриваемой новой подотрасли административного права термина “деликтное”* (от лат. *delict* – нарушение закона, правонарушение).

То, что деликтами в теории советского права, причем для исключительно формальной терминологической индивидуализации (т.е. для простоты восприятия), стали именовать только гражданские договорно-имущественные правонарушения, в отличие от “проступков” как нарушений норм административного права и дисциплинарных служебных нарушений, а также “преступлений” как нарушений норм уголовного права, в данном случае принципиального содержательного значения не имеет.

Во всех названных случаях рассматриваются и подразумеваются лишь разновидности одного и того же – нарушения закона (или правонарушения). Такая условно-формальная классификация применительно к различным видам нарушений норм гражданского, административного и уголовного законодательства традиционно сохранилась и в современных российском праве и юридической науке.

В этой связи не менее логичным (не в последнюю очередь для той же простоты и ясности восприятия) представляется употребление именно наименования “административно-деликтное право” вместо строго русскоязычного, но абсолютно неблагозвучного наименования “административно-нарушительное право”.

²³ См., например: *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 522, 523.

²⁴ См.: *Венгеров А.Б.* Указ. соч. С. 536–538.

²⁵ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. С. 61.

²⁶ *Венгеров А.Б.* Указ. соч. С. 543.

²⁷ См., например: *Бельский К.С.* Полицейское право. Лекционный курс. М., 2004; *Круглов В.А.* Административно-деликтное право Республики Беларусь. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2008; *Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Указ. соч. и др.

Нелишним здесь будет вспомнить, что термин “административно-деликтные”, правда, применительно к отношениям в связи с совершением административных правонарушений, впервые был использован в науке административного права еще в советский период тем же Ю.М. Козловым²⁸. Автором же первой серьезной научной публикации по проблемам административно-деликтного права в 1994 г. был А.П. Шергин²⁹.

В современной науке административного права при характеристике сферы административной ответственности термины “административные деликты”, “административно-деликтное право”, “административно-деликтные отношения”, “административная деликтоспособность”, “административная деликтология” в различных вариантах их понимания и толкования употребляются многими авторами (А.Б. Агаповым, Д.Н. Бахрахом, К.С. Бельским, В.А. Кругловым, М.И. Никулиным, В.И. Пановой, Л.Л. Поповым, Ю.Н. Стариковым, А.П. Шергиным и др.) уже достаточно широко.

Более того, в научной литературе сегодня можно встретить, например, и такое сомнительное, на наш взгляд, и излишне экзотическое для русского слуха определение правонарушителя, как “деликвент”³⁰ и даже “деликквент”³¹.

Среди ученых-административистов наиболее близкую автору позицию по обоснованию формирования в системе современного административного права новой подотрасли, выросшей из советского института административной ответственности, занимают Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков.

Формулируя задачи реформирования системы и структуры административного права, эти авторы среди таких задач называют и развитие административно-деликтного права России³². Вместе с тем отнюдь не все их утверждения, предложения и выводы по определению предмета и содержательного структурирования этой новой подотрасли административного права можно признать обоснованными, правомерными и логичными.

Так, административно-деликтные отношения определяются ими как правоотношения, имеющие административно-юрисдикционный характер и возникающие в процессе применения *всех* имеющихся мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения. Как видим, в такой характеристике “деликтных” по наименованию и своей основе отношений собственно деликтная их составляющая (т.е. *отношения в связи с совершением административных правонарушений*) отнюдь не является главной и определяющей.

Вместо предлагаемой нами общности предмета регулирования и законодательно кодифицированного единства норм, регламентирующих комплекс отношений, называемых “административно-деликтные отношения”, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков предлагают концептуально раздробленный конгломерат правоотношений, регулируемый множеством несистематизированных и тем более некодифицированных актов различных отраслей и подотраслей законодательства.

Административно-деликтное право, по их мнению, охватывает всю совокупность действующих правовых норм, устанавливающих *все* возможные виды или меры административного принуждения, используемые государством в целях и предупреждения правонарушений, и пресечения противоправных деяний или предполагаемых намерений их совершения, и наказания виновных лиц за совершенные административные правонарушения, и возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Такое понимание этой подотрасли административного права, неоправданно расширяющее сферу ее применения в регулировании административно-деликтных отношений, представляется нам излишне расширительным и необоснованным по следующим причинам.

Во-первых, в соответствии с теорией административного права и положениями действующего законодательства меры административного пресечения применяются либо в целях прекращения совершаемых противоправных действий или в связи с ними (т.е. в процессе их совершения), либо в предупредительных, превентивных целях – при наличии лишь оснований предполагать намерение совершения правонарушений, т.е. до установления юридического факта совершения административно-правового нарушения и его процессуального оформления в качестве такового. В последнем случае меры пресечения вообще фактически смыкаются с административно-

²⁸ См.: Советское административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 215.

²⁹ См.: Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Гос. и право. 1994. № 8–9.

³⁰ Осинцев Д.В. Курс лекций “Основы административного права”. Лекция “Нормативно-правовая основа административной ответственности”. М., 2003.

³¹ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2008. С. 49.

³² См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 16, 17.

предупредительными мерами, что лишний раз доказывает их общий превентивный характер в сравнении с административной ответственностью за правонарушения и, соответственно, отсутствие оснований для включения их в сферу регулирования административно-деликтного права.

Во-вторых, и административно-предупредительные меры, и меры административного пресечения применяются исключительно во внесудебном порядке и имеют вспомогательный и предваряющий характер не только по отношению к сфере реализации административно-деликтных норм, но также уголовных и уголовно-процессуальных.

Это касается, например, таких мер пресечения, как применение табельного оружия сотрудниками правоохранительных органов, административное задержание или личный досмотр, которые на практике используются скорее для пресечения уголовно наказуемых деяний, чем административных проступков. Тот же аргумент обоснован и применительно к такой административно-предупредительной мере, как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Так, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков при рассмотрении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, справедливо отмечают, что данная мера «устанавливается в целях наблюдения за поведением лиц, ранее судимых (за совершение уголовно наказуемых деяний), и оказания на них необходимого воспитательного воздействия и предупреждения тем самым новых преступлений»³³. Предусмотрена была эта предупредительная мера не законодательством об административных правонарушениях, а Положением об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI. На практике с советских времен объектами такого надзора традиционно являлись прежде всего вышедшие на свободу после отбытия очередного наказания уголовники-рецидивисты.

В таком случае закономерен вопрос: какое же отношение к административно-деликтному праву, регулируемому отношения в связи с административными правонарушениями, имеет данный вид надзора, если наличие судимости за уголовное преступление ни в теории административного права, ни в КоАП РФ даже не отнесено

к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность?

Таким образом, можно с уверенностью констатировать (и лишний раз подтвердить тем самым справедливость и обоснованность приведенной выше позиции Ю.М. Козлова в данном вопросе), что применение административно-предупредительных мер и мер административного пресечения находится за рамками административно-деликтных отношений и сферы административной ответственности.

Исключение составляют только некоторые из мер пресечения, которые законодателем были инкорпорированы в комплекс кодифицированных норм административно-деликтного права исключительно как вспомогательные обеспечительные меры в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Однако данное исключение, по нашему мнению, лишь подтверждает общее правило и, соответственно, вывод о том, что административно-деликтное право наряду с собственной основной подотраслевой мерой государственного принуждения – административной ответственностью использует для обеспечения ее реализации отдельные другие вспомогательные меры.

Такое использование в рамках производства по делам об административных правонарушениях для обеспечения реализации административной ответственности отдельных мер пресечения, на наш взгляд, отнюдь не является серьезным аргументом для включения всей совокупности мер государственного принуждения (как составной части общетеоретического административно-правового института методов государственного управления) в комплекс норм подотрасли административно-деликтного права.

И уж тем более критикуемая позиция Б.В. Россинского и Ю.Н. Старикова, с которой во многом солидарен также К.С. Бельский, не дает оснований отождествлять по названной причине административно-деликтное право с правоохранительной службой или правоохранительной деятельностью, а совокупность административно-деликтных норм и регулируемых ими отношений – определять как «правоохранительное», или «полицейское», право³⁴, даже с учетом того, что правоохранительные органы и их должностные лица в КоАП РФ также отнесены к субъектам (правда, наряду с судьями и множеством других, отнюдь не правоохранительных в их «милицейском» понимании

³³ Там же. С. 598.

³⁴ См., например: Бельский К.С. Указ. соч.; Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 81, 82 и др.

и статусе, органов исполнительной власти и их должностных лиц), уполномоченным возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях.

При этом сторонники приведенной позиции об отождествлении административно-деликтного и милицейского (правоохранительного) права сами признают, что «правоохранительная служба осуществляет свои задачи и функции в сфере действия как административно-деликтного, так и уголовного права»³⁵.

Что же касается предложения об отнесении к административно-деликтной сфере правового регулирования вопросов возмещения имущественного ущерба, причиненного в результате совершения административных правонарушений, то эти задачи решаются вообще в исковом *гражданско-правовом* порядке.

В современной административно-правовой науке представлена и еще одна отчасти пересекающаяся с позицией автора теоретическая концепция административно-деликтного права, правда не российского, а белорусского, автором которой является В.А. Круглов.

В соответствии с данной концепцией административно-деликтное право предлагается рассматривать как самостоятельную отрасль права (т.е. вне системы административного права), объединяющую совокупность правовых норм, «регулирующих охранительные общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений, защите от общественно опасных посягательств, причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение, обоснованном риске, и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих взыскания (наказания), которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административное правонарушение, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащим административной ответственности»³⁶.

Таким образом, речь идет о комплексе только *материальных правовых норм, регламентирующих* опять-таки *всю совокупность мер государственного принуждения* – как мер предупреждения и пресечения правонарушений (причем

и административных проступков, и уголовных преступлений), так и мер административных наказаний, а также устанавливающих виды административных правонарушений.

Данная концепция административно-деликтного права (в части объединения всех разновидностей мер принуждения) в значительной мере повторяет рассмотренную выше позицию Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова и не может быть поддержана по изложенным выше основаниям.

По В.А. Круглову, однако, из единого массива административно-деликтных отношений предметно выделены в самостоятельные отраслевые виды группы норм, регулирующие административно-деликтный процесс и административно-деликтное исполнительное производство (как отдельные отрасли права)³⁷.

Соответственно, вместо предлагаемого нами единого подотраслевого комплекса материальных и процессуальных норм, объединенных общей концепцией и единым законодательным актом (КоАП РФ) в рамках внутренней структуры административного права, В.А. Кругловым обосновываются предметное разграничение и структурное обособление сразу трех новых самостоятельных отраслей: административно-деликтного права, административно-деликтного процессуального права и административно-деликтного исполнительного права.

Однако если для правовой системы Республики Беларусь подобные разграничение и дробление норм, несмотря на очевидную спорность такой позиции, оправданы наличием в системе белорусского законодательства последних лет двух отдельных кодексов: об административных правонарушениях (КоАП РБ) и процессуально-исполнительного (ПИКоАП РБ), то в условиях российской действительности с учетом почти 30-летней традиции регулирования административно-деликтных отношений единым кодифицированным актом (сначала КоАП РСФСР 1984 г., а затем КоАП РФ 2001 г.) такой подход является неприемлемым и бесперспективным.

Как представляется, многолетняя тесная взаимосвязь и логическая взаимозависимость содержательного структурирования теории административной ответственности и практики законодательного оформления единым кодифицированным массивом как материальных, так и процессуальных норм в Кодексах РСФСР и

³⁵ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 99.

³⁶ Круглов В.А. Указ. соч. С. 18.

³⁷ См.: там же. С. 16–18.

Российской Федерации об административных правонарушениях обуславливают правомерность, логичность и традиционализм отстаиваемой автором концепции объединения в рамках административно-деликтного права всех составляющих эту подотрасль институтов, не разрывая их и, тем более, не пытаясь вычленивать их из существующей системы административного права.

Административно-деликтное право – неотъемлемая составная часть системы отрасли административного права, ее существенно важная подсистема, которая, в свою очередь, представляет собой цельную подотраслевую систему в виде давно сложившихся теоретически и кодифицированных законодательно блоков норм или частей – общей, особенной и процессуальной.

С позиций теории права принципиально важным для структурного и содержательного обособления является предметное единство норм, объединяемых той или иной отраслью или подотраслью права и оформленных в самостоятельную отрасль или подотрасль законодательства.

В этой связи ещё в 1988 г. один из самых авторитетных и уважаемых теоретиков советского административного права Б.М. Лазарев при характеристике сферы административной ответственности в контексте рассмотрения проблем соотношения материальных и процессуальных норм отмечал, что в этой сфере законодательство не случайно объединяет и те, и другие нормы: во-первых, о составах правонарушений; во-вторых, об органах (должностных лицах), правомочных решать дела об административных правонарушениях (с указанием круга дел, подведомственных каждому из них), и, в-третьих, о порядке производства по делам об административных правонарушениях и исполнении постановлений по этим делам. Обусловлено это тем, что нормы всех трех групп, обладая относительной самостоятельностью, базируются на общих предписаниях, интегрирующих эти нормы в единую отрасль законодательства – законодательство об административных правонарушениях³⁸.

В рамках такого предметного единства норм административно-деликтного права (в данном случае, как было рассмотрено выше, это единство всего комплекса отношений, складывающихся в связи с совершением административных правонарушений) материальные нормы закрепляют понятие, систему и виды административных пра-

вонарушений, понятие и виды мер административной ответственности, а также компетенцию органов административной юрисдикции, а процессуальные нормы – процессуальную подведомственность дел о конкретных правонарушениях конкретным субъектам административной юрисдикции, порядок производства и исполнения решений по делам об административных правонарушениях в целях реализации административной ответственности и обеспечения неотвратимости наказания за совершенные административные правонарушения.

Лишь в жесткой предметной связке с материальными административно-деликтными отношениями и на их основе в качестве дополнительного и исключительно служебного предметного предназначения соответствующих процессуальных норм отношения процедурного характера могут рассматриваться в общей подотраслевой системе административно-деликтного регулирования.

Таким образом, в соответствии с предлагаемой нами концепцией административно-деликтное право на общей предметной основе объединяет комплекс следующих административно-правовых институтов:

- институт административных правонарушений;
- институт административной ответственности (административных наказаний);
- институт субъектов административной юрисдикции;
- институт производства по делам об административных правонарушениях;
- институт исполнения решений по делам об административных правонарушениях.

Суммируя все вышеприведенные аргументы в обоснование давно уже назревшего выделения и статусного оформления в системе современного административного права новой подотрасли, можно сформулировать и ее дефиницию.

Итак, административно-деликтное право как подотрасль административного права – это предметно единый комплекс правовых институтов, объединяющих материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие основания и порядок применения уполномоченными субъектами административной юрисдикции системы мер административной ответственности (административных наказаний) за совершение административных правонарушений.

³⁸ См.: Управленческие процедуры. М., 1988. С. 12.