

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТОЛОГИИ

© 2009 г. А. Н. Дерюга¹

Современное развитие административной деликтологии характеризуется завершением начального этапа становления науки. В этот период происходит накопление теоретических разработок понятийного аппарата, отраслевой библиографии, определение и уточнение объекта и предмета исследования, первых выводов о небольшой, но уже существующей истории ее развития. Однако признать первую ступень развития административной деликтологии завершённой нельзя, так как это требует наличия всей совокупности элементов состава науки. Кроме перечисленных категорий к ним относятся методология и система административной деликтологии. Так как методология как инструмент познания социально-правовых процессов достаточно универсальна и может быть использована многими науками в готовом виде, то становится очевидным, что для административной деликтологии актуальной задачей является определение ее системы.

Таким образом, наряду с объектом, предметом и методом исследования еще одной особенностью, определяющей самостоятельность отрасли знаний, является система науки, которая устанавливает целостность множества закономерно связанных друг с другом элементов. Другими словами, это определенная последовательность рассмотрения стоящих перед наукой проблем.

Если предмет административной деликтологии в определенной степени обусловлен объектом познания и строго ограничивает круг собираемых наукой знаний, то система науки для удобства пользования этими знаниями приводит их в порядок. И. Кант писал: «Наука – это система, т.е. приведенная в порядок на основании известных принципов совокупность знаний»².

Научный материал об административной деликтности включает обширную информацию: законоведение, т.е. комментирование и анализ действующих правовых норм регулятивного и правоохранительного характера; основные категории, концепции, теоретические построения; материал о практике управления и правоохранительной де-

ятельности; статистику этой деятельности; социально-психологические закономерности поведения личности – нарушителя административно-правовых норм. Для законодателя и исполнительного состава важнейшее место занимают практические рекомендации. Предложения по разработке программ профилактики административной деликтности в целом или ее отдельных видов, воплощенные в законы и подзаконные акты, являются результатом успешной сводки этих данных. Не исключено и попутное решение вопросов, связанных с совершенствованием и более эффективным применением действующего законодательства.

При всем информационном разнообразии эти знания не должны быть разрозненными и хаотичными. Систематизация, т.е. классификация, знаний на части, расположение их в соответствии с логикой, дидактическими принципами и здравым смыслом – важнейшая составляющая исследовательского процесса. Каждая предыдущая часть (блок знаний) служит основой для изучения и понимания последующих, каждая последующая имеет опору на предыдущую. Таковы общие законы развития науки, в том числе и административно-деликтологической.

Можно говорить о системе науки, т.е. о перечне и о порядке рассмотрения проблем – от наиболее общих, основополагающих до конкретных. Однако при достаточном развитии научных знаний появляется возможность преподнести их в доступной для широкого круга форме. В этом случае речь идет уже о системе курса или учебника, где в наиболее удобном для изучения порядке освещаются отдельные проблемы рассматриваемой науки.

В таком же плане следует подходить и к административной деликтологии. Наука уголовного права складывается из Общей и Особенной частей, соответственно, Уголовный кодекс имеет Общую и Особенную части. И в том, и в другом случае в Общей части излагаются общетеоретические, исходные для науки и практики вопросы, а в Особенной – виды преступлений, конкретные их составы и меры наказания за них. Сложнее дело обстоит с теми науками, предмет познания которых жестко не привязан к системе права. Так, достаточно длительное время система кримино-

¹ Доцент кафедры административного права и служебной деятельности Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

² Кант И. Соч. В 6-ти т. Т. 3 / Под общ. ред. В.Ф. Асмуса, А.В. Гулыги, Т.И. Ойзермана. М., 1964.

логии по аналогии с уголовным правом была разделена на две части. Это объяснялось тем, что ранее криминология входила в состав уголовного права и долгое время считалась его отраслью. В настоящее время сложилась определенная точка зрения на систему криминологии, которая включает в себя общую криминологию, частные криминологические теории и теорию предупреждения³.

Проблема установления системы административной деликтологии является еще более сложной. Это связано с серьезными изменениями в той области знаний, в недрах которой произошло ее зарождение. Более того, административное право структурно сложнее и по содержанию многомернее, чем базовая наука криминологического цикла. Развитие административной деликтологии проходит в условиях полемики вокруг замены институционно-отраслевой системы административного права функциональной⁴, с одной стороны, и выделения в самостоятельную область знаний административно-деликтного права (полицейского права) и административно-процессуального права (административной юстиции) – с другой.

На этапе становления административной деликтологии закономерен процесс тесной взаимосвязи системы рассматриваемой науки с системой других, близких по предмету регулирования. В этой связи уместно напомнить круг научных направлений административно-деликтологического цикла: административно-деликтное право, административная политика и административная деликтология, предмет исследования которых в большей или меньшей степени охватывается административным правонарушением.

Именно поэтому отдельные ученые исследуют проблемы административной деликтологии через призму законодательных основ признаков административного правонарушения, отождествляя при этом систему рассматриваемой науки с существующей системой административно-деликтного права. Так, например, И.В. Куртяк утверждает следующее: “Под системой административной деликтологии следует понимать классификацию норм административного права по субъектам и объектам административных правонарушений”⁵, аргументируя это тем, что подобная классификация позволит разграничить в первую очередь все субъекты административно-деликтных отноше-

ний, а затем административные правонарушения по объектам.

Действительно, исследования, связанные с предупреждением административных правонарушений, можно проводить через изучение деятельности административно-юрисдикционных органов, выявление проблем их функционирования и выработку рекомендаций по повышению эффективности их правоохранительной деятельности⁶. Очевидно, изучение причин административных правонарушений можно строить и на основе исследования массива определенной категории правонарушений, связанных с родовым объектом посягательства. Объединенные правонарушения по родовому признаку во многом схожи и по другим объективным характеристикам деликта. Например, большая часть норм гл. 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) охраняет общественные отношения лишь во время проведения избирательной кампании, а гл. 12 действует в отношении лиц, находящихся в месте действия Правил дорожного движения. В первом случае решающую роль играет время, во втором – место.

Однако подобные административно-деликтологические исследования ограничиваются лишь количественными и качественными характеристиками деликта прежде всего как социального, а не правового явления. В противном случае административная деликтология претендует на предмет административно-деликтного права.

В этой связи вряд ли можно согласиться с утверждением И.В. Куртяка, что содержание системы административной деликтологии составляет компетенция органов административной юрисдикции, объективированно выраженная в материальных и процессуальных нормах КоАП РФ⁷. Ограничение административно-деликтологических исследований одним императивом – материальными и процессуальными запретами и правоустановлениями сузит круг выводов до частных теорий, причем, как правило, связанных с выработкой предложений по совершенствованию деятельности органов административной юрисдикции или соответствующего материального и процессуального законодательства.

В этом видится, с одной стороны, функциональное, с другой – отраслевое деление системы административной деликтологии. Функциональный подход определяется в основном через содержание норм административно-деликтного права по признаку объектной принадлежности (функция правоохраны отдельных групп общественных отношений). Отраслевой – через содержание

³ См.: Хохряков Г.Ф. Криминология. М., 2000. С. 81.

⁴ См.: Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Гос. и право. 1998. № 10. С. 23.

⁵ Куртяк И.В. Административная деликтология как часть общей науки деликтологии // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы Международной научно-практической конференции. М., 2003. С. 421.

⁶ Результатом этой деятельности могут стать практические рекомендации, выраженные в будущем в правовой форме.

⁷ См.: Куртяк И.В. Указ. соч. С. 421.

норм, определяющих административную политику органов государственного управления по выполнению задач, связанных с предупреждением административных правонарушений (совокупность задач и функций органов общей, отраслевой и межотраслевой компетенции по предупреждению, пресечению и борьбе с административными правонарушениями).

Такой подход к построению системы административной деликтологии соответствует функционально-отраслевому принципу изучения предмета административной деликтологии. Действительно, применительно к юридическим наукам данный подход к определению системы знаний весьма совершенен.

Однако, как справедливо отмечает проф. К.С. Бельский, предмет отрасли права предопределяет ее функции и через них обуславливает соответствующее функциональное построение административно-правовых норм⁸, что, на наш взгляд, применимо и для наук неправового характера, т.е. тех, которые не имеют ярко выраженной нормативно-правовой базы. Очевидно, административная деликтология – одна из них. Таким образом, предмет административной деликтологии, в основе которого лежат социальные характеристики административной деликтности, обуславливает совершенно иные функции, чем, например, предмет отрасли административного права. В основе первой науки лежит описательная, объяснительная и прогностическая функция, в основе второй – регулятивная и правоохранительная. Более того, как считает Э.Е. Гензюк, “главное, что различает административную деликтологию и блок известных административно-правовых наук, – это их функции. Так, нормы административного (административно-деликтного) права срабатывают тогда, когда проступок совершен (или выявлен). Основное же внимание административной деликтологии направлено в сторону предупреждения деликтов”⁹. По мнению Е.В. Додина, к числу функций административной деликтологии относятся прогностическая, объяснительная и синтезирующая¹⁰.

Через функции проявляется основная, скажем – служебная, роль отрасли знаний. Именно поэтому точное определение функций той или иной науки имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение. Так, например, при определении функционально-отраслевого пути развития системы административной деликтологии через призму функциональной системы админи-

стративного права весь процесс исследования ориентирован на обеспечение установленного правового режима и защиту законных прав и интересов сторон в рамках регулируемых общественных отношений. Выполнение этой установки применительно к административно-деликтологическим исследованиям нацелено на изучение всего комплекса прав и обязанностей органов административной юрисдикции, совершенствование правоприменительной практики и разработку предложений по изменению и дополнению действующего законодательства об административных правонарушениях.

Очевидна явная гипертрофия указанных общественных отношений, пределы которых охватываются всей совокупностью предмета наук административно-деликтологического цикла (административно-деликтное право, административная политика, административная деликтология).

Однако за рамками этих исследований остаются неюридические стороны вопроса, например события, явления или поступки человека, которые предшествуют административному правонарушению. За границами правовых исследований остаются нравственные, социальные и психологические особенности субъекта правонарушения, механизм формирования его противоправного поведения и причин противоправного развития событий. Таким образом, определить тенденцию развития административной деликтности в целом и на отдельных территориях или влияние ее изменения на другие общественные отношения с помощью только юридических средств представляется непосильной задачей. Следовательно, для успешной борьбы с административными правонарушениями необходимо развитие таких исследований, суть которых охватывает констатацию связи между социальными процессами, явлениями и административной деликтностью к выявлению механизма этой связи, а от него – к прогнозированию административной деликтности и планированию борьбы с ней. Определение стратегии борьбы с административной деликтностью является важнейшей задачей по предупреждению отдельных видов административных правонарушений.

Административная деликтология обязана предвидеть и предсказывать развитие событий, причем не только вызывающих административные правонарушения, но и вызываемые ими последствия. Без такого прогноза практика борьбы с административными правонарушениями становится безоружной, дезориентированной. Для надежного прогнозирования в рассматриваемой сфере надо овладеть знаниями об административной деликтности как на фундаментальном (базисном), так и на прикладном (частном) уровнях.

⁸ См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 5–18.

⁹ Гензюк Э.Е. Административная деликтология. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2001. С. 74.

¹⁰ См.: Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридических наук // Сов. гос. и право. 1991. № 12. С. 35.

Выделение в структуре науки фундаментальных и прикладных исследований – первое, исходное “членение” науки. При характеристике этого структурирования можно признать следующую формулировку: “Фундаментальная наука сосредоточивает свои усилия на выяснении основных законов, основных принципов природы... Наука прикладная ставит перед собой задачу решения определенной технической проблемы обычно в непосредственной связи с материальными интересами общества. При решении такого рода задач прикладная наука, как правило, опирается на закономерности, установленные наукой фундаментальной”¹¹.

На наш взгляд, функционально-отраслевой подход к построению системы административной деликтологии с позиций административно-правовых исследований может подойти лишь на начальной стадии развития всей совокупности знаний о деликтности как социально-правовом явлении. Развитие частных теорий предупреждения отдельных видов административных правонарушений с привлечением всего комплекса административно-правовых средств – вполне естественный процесс формирования нового научного направления. Именно таким образом строятся многие диссертационные исследования, посвященные комплексному анализу деятельности органов государственного управления по выявлению, пресечению административных правонарушений и разработке на этой основе предложений по совершенствованию административно-правовых актов¹². Такие исследования, как правило, сопровождаются отдельными деликтологическими разработками по определению причин и условий соответствующих административных правонарушений. Таково современное состояние развития частной теории предупреждения административной деликтности. В этом случае применительно к общему развитию знаний в области административной деликтологии индуктивный метод познания является доминирующим.

Не отвергая такого развития системы административной деликтологии, необходимо отметить, что рассматриваемая наука включает в себя знания как о действующих нормах, так и о наиболее общих категориях (понятиях) административной

деликтологии: объекте, предмете, методе, функции и системе. Нельзя забывать об истории формирования административной деликтологии и основных исследовательских ориентациях. Это – базисные категории первого уровня. По сравнению с частными теориями они не прямо объективируются в научные представления и гипотезы (проекты программ, предложения по изменению действующего законодательства), но являются абстракциями, отражающими самые существенные стороны административно-деликтных явлений.

Система административной деликтологии намного богаче существующей системы права об административной деликтности, так как она включает в догматическую часть науковедческий раздел, состоящий из базисных категорий первого уровня.

Курс любой науки (тем более курс преподавания) следовало бы начинать с объяснения, что собой представляет данная наука, на какой объект направлена, откуда родом. Наука (впоследствии и соответствующая учебная дисциплина) должна как бы представиться, назвать себя и рассказать о себе. Этот раздел чрезвычайно важен, особенно в период становления нового научного направления, и самое главное – точно определяет границы предмета самой науки.

Развитие административной деликтологии может идти от определения связи между социальными процессами и деликтностью к выявлению механизма этой связи. Социальные явления разнятся не только во времени и в пространстве, но также отличаются по характеру выражения у разных общественных и возрастных групп. Поэтому административное правонарушение как социально-правовое явление содержит в себе обширную социальную информацию.

Поиск способов обогащения информации может осуществляться с разработки, с одной стороны, классификаций регионов и социальных групп, с другой – типологии административной деликтности. Типология административной деликтности представляет собой изучение и выделение наиболее общих, существенных и не меняющихся свойств в объекте исследования. Именно существенный характер отличает типологию от классификаций, которая может объединить изучаемые объекты в зависимости от их общих признаков, разнообразие которых, как правило, велико. При этом изменения последних влекут изменения состава объединяемых объектов.

Административно-деликтная классификация административных правонарушений, в основе которых лежит объект противоправного посягательства, не всегда совпадает с административно-деликтологической типологией, ибо деяния, находящиеся в одной главе КоАП РФ, зачастую оказываются разнородными с точки зрения их

¹¹ Блохинцев Д.И. Предпосылки научно-технического прогресса // Современные проблемы физики. М., 1976. С. 4–6.

¹² См.: Басарев Е.Ф. Выявление и пресечение милицией административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 47–98; Мышляев Д.Н. Административно-деликтологические проблемы борьбы с нарушениями общественного порядка. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 30–55; Александров Г.В. Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в охране окружающей среды. Дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. С. 108–134.

“причинной” социальной основы. Именно поэтому развитие системы административной деликтологии вряд ли будет основано на совокупности правовых норм КоАП РФ, сгруппированных по правовым институтам.

Однако криминологами, прошедшими путь изучения преступности с помощью классификаций и типологии, замечено, что и этот путь имеет ограниченные познавательные возможности. Можно бесконечно долго устанавливать связь каждого классифицируемого элемента с любым другим, но целостной картины от такого сопоставления не получится. Ориентация же при систематизации криминологии на криминологические типологии преступности содержит другой порок. Типологизируется преступность, т.е. следствие социальных условий¹³. Необходимо искать причину. Разделив систему административной деликтологии на части, раскрывающие характеристики различных видов (типов) административных правонарушений – экономических, корыстных, неосторожных, можно отразить лишь связь между социальными процессами и явлениями и деликтностью. На сегодняшний день этого недостаточно. Необходимо изучать механизм связи социальных условий с деликтностью, чтобы перейти от описания связи условий с деликтностью к объяснению этой связи, искать ее источник.

Признавая достижения криминологии, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на то, что большинство административных правонарушений имеет собственные причины¹⁴, так что административной деликтологии необходимо пройти свой путь для перехода на новый уровень восприятия систематизации административно-деликтологических исследований. Это возможно лишь при условии широких административно-деликтологических исследований, закрепления и систематизации будущих открытий, на основе более простых системообразующих категорий.

В этой связи систему административной деликтологии необходимо строить и на основе развития частных деликтологических исследований, и на базе общей теории, к которой относятся объект, предмет, методология, система науки, научная терминология, категории науки, отраслевая библиография и, конечно же, история науки.

Если быть конкретнее, то систематизация административной деликтологии предполагает выделение в ней относительно самостоятельных, но органически связанных в единую концепцию разделов, посвященных четырем основным пробле-

мам, составляющим в целом ее предмет. Об этом же говорил основоположник рассматриваемой науки В.И. Ремнев, указывая на то, что “методологически все исследования в области административной деликтологии можно разделить на четыре основных направления. Они сводятся в основном к изучению: а) характера происходящих правонарушений, их масштабности, динамики и развития; б) причин конкретных правонарушений и условий, им способствующих; в) личности правонарушителя; г) к разработке мер предупреждения правонарушений”¹⁵. Таким образом, любое административно-деликтологическое исследование неизбежно должно касаться общих вопросов предмета рассматриваемой науки.

Обобщая вышесказанное, система административной деликтологии может выглядеть следующим образом. В рамках *Общей части* административной деликтологии должны рассматриваться объект и предмет административно-деликтологических исследований, их соотношение; методы, система и принципы административной деликтологии; соотношение административной деликтологии с другими науками. При этом очень важно остановиться на взаимообусловленности с административным правом, социологией права и криминологией. Необходимо исследовать административную деликтность как целостное социально-правовое явление, ее основные характеристики; общие причины и условия совершения административных правонарушений; основы организации и методiku изучения административной деликтности, а также административно-деликтологического прогнозирования и планирования борьбы с административными правонарушениями. Важными являются исследования личности делинквента, однако в ограниченных рамках, за которыми находятся ситуативные правонарушения. Таким образом, реализуется функциональный подход к административно-деликтологическим исследованиям.

В рамках *Особенной части* административной деликтологии могут быть рассмотрены: теоретические основы предупреждения административных правонарушений; административно-деликтологическая характеристика и профилактика правонарушений в области охраны природной среды, дорожного движения, на транспорте, посягающих на права граждан, на институты государственной власти и порядок управления, на общественный порядок и общественную безопасность и т.д. Таким образом, реализуется отраслевой подход к изучению административной деликтности, в рамках которого развиваются частные административно-деликтологические теории.

¹³ См.: Хохряков Г.Ф. Указ. соч. С. 78.

¹⁴ См.: Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период. Сборник научных трудов. Киев, 1984. С. 6–7; Додин Е.В. Указ. соч. С. 33–34; Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1998. С. 26.

¹⁵ Ремнев В.И. Указ. соч. С. 10.

Система административной деликтологии будет неполной, если не включить в нее теорию предупреждения. На сегодня это наименее разработанная часть системы административной деликтологии. Предметная сфера теории предупреждения – взаимодействие средств профилактики и объекта воздействия. Суть ее заключается в тщательном описании антикриминогенных факторов, выделении их основных признаков, исследовании их предупредительного эффекта.

Последнее требование – стержень построения теории предупреждения, в основание которой следует заложить самые “прочные камни”. Поэтому для исследования необходимо отобрать те средства и способы предупреждения, которые, во-первых, внутренне непротиворечивы, во-вторых, отличаются от других, в-третьих, имеют длительную историю существования, что позволит говорить об устойчивости и повторяемости выявленных закономерностей. К таким средствам относятся закон, наказание, система административной юстиции в ее действии, некарательные средства воздействия, а также сознание в такой форме проявления, как правовое¹⁶. Складывается впечатление, что данная теория очень схожа с функционально-отраслевым подходом к изучению административной деликтности через административно-правовые институты. Однако для правильного понимания сущности необходимо поменять вектор воздействия предупредительных факторов. Интерес вызван не правовой стороной вопроса, а социальной. Например, через административно-деликтное законодательство реализуется идея с так называемым общесоциальным предупреждением. Основная суть – закон должен таким образом охранять общественные отношения, чтобы его эффективность проявлялась не через максимальный охват требующих защиты объектов, а наоборот, содействовала бы другим средствам предупреждения, демонстрируя возросшую роль коллективного чувства общественной морали. Введением тотальной правовой защиты закон атрофирует систему социального контроля.

В систему теории предупреждения могут войти и другие схожие по сути теории. В настоящее время ведется разработка концепции предупреждения административных правонарушений через формирование способности граждан адекватно оценивать и противодействовать совершаемым административным

проступкам¹⁷. В рамках этой теории сформулирован особый термин “административно-деликтная чувствительность”, уровень которой напрямую способен влиять на динамику административных правонарушений. Основная задача концепции заключается в выявлении механизма формирования высокой административно-деликтной чувствительности граждан. По нашему мнению, это одно из наиболее эффективных средств социальной профилактики административных правонарушений.

В заключение хотелось бы отметить следующее. Понимая под системой административной деликтологии непротиворечивые подсистемы понятий, теорий, гипотез и т.д., требуется подчеркнуть, что общим для них является правонарушительство в сфере административного права, т.е. самостоятельное социально-правовое явление¹⁸.

Развитие системы административной деликтологии будет формироваться под мощным прессом системы криминологии и административно-деликтного права. Однако совершенно очевидно, что речь идет о своеобразном феномене, не могущем не предполагать специального изучения. При этом речь идет не об изменении в системе административного права как отрасли, хотя нельзя не согласиться с Ю.М. Козловым, утверждавшим, что “правовая наука во многом определяет то или иное построение данной отрасли права”¹⁹. Разделяем точку зрения проф. К.С. Бельского, подчеркивающего, “что вопрос построения системы административного права не может решаться произвольно и быть результатом капризов научного воображения”²⁰. Суть заключается в другом – в наличии огромного массива деликтов, не имеющего “научной прописки”, требующего мер воздействия правового, организационного характера, основанных на серьезной научной базе.

¹⁷ См.: Дерюга А.Н. Административно-деликтная чувствительность и предупреждение правонарушений // Социальная политика в Дальневосточном регионе России. Вып. 1. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Хабаровск, 2001. С. 39–44; Административно-деликтная чувствительность граждан как средство профилактики и борьбы с противоправными явлениями. Всероссийская научно-практическая конференция. Иркутск, 2002. С. 56–61; Пути формирования административно-деликтной чувствительности несовершеннолетних // Экономика, управление и право на Востоке России. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции (Часть II). Хабаровск, 2002. С. 87–92; Средства массовой информации как фактор повышения административно-деликтной чувствительности граждан // Вестник ДВЮИ МВД РФ. 2003. № 1. С. 80–85.

¹⁸ См.: Гензюк Э.Е. Указ. соч. С. 23.

¹⁹ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 57.

²⁰ Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Гос. и право. 1997. № 11.

¹⁶ См.: Хохряков Г.Ф. Указ. соч. С. 445.