

О. С. Захарова,

кандидат юридических наук, преподаватель
Воронежского государственного университета

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО:
ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ
ОТРАСЛИ ПРАВА**

Административно-деликтная обстановка в Российской Федерации постепенно ухудшается, поэтому требуется изменение и совершенствование административной политики в рассматриваемом направлении деятельности органов исполнительной власти¹. В научном плане важной составляющей является формирование концепции отрасли административно-деликтного права, нормы и институты которого занимают особое место в системе Общей части административного права.

Современное развитие административно-деликтного законодательства и права актуализирует проблему эффективности его норм и является основным направлением деятельности государства по сдерживанию административной деликтности в Концепции административной политики²; «заставляет» задуматься над новыми подходами к формированию отрасли административно-деликтного права.

По мнению профессора А. П. Шергина, проблема эффективности административно-деликтного законодательства должна охватывать сущностный и методологический аспекты. Первый связан с самим предметом исследования. В этом случае изучается эффективность всего института административной ответственности, его влияние на все уровни социума. Второй предполагает выработку соответствующего научного инструментария для изучения эффективности административно-деликтного законодательства, измерения степени достижения целей административной ответственности³. Определяющее значение будут иметь дефиниции: административно-деликтное право и эффективность его норм.

¹ См., напр.: *Дугенец А. С.* Административная деликтность в России: состояние, динамика и средства противодействия // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 28; *Масленников М. Я.* Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях необходима концептуальная реконструкция // Полицейское право. 2006. № 2. С. 51—59.

² См.: *Шергин А. П.* О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов статей. М., 2003. С. 14—16.

³ См.: *Шергин А. П.* Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 175—176.

При анализе эффективности воздействия норм административно-деликтного законодательства принципиальную значимость имеет выявление критериев, позволяющих обосновать и раскрыть реальную степень эффективности и ее качественные показатели на разных стадиях юридического процесса, т.е. как на стадии правотворческого процесса (законодательная деятельность Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности — административно-деликтное законотворчество⁴), так и на стадии правоприменительного (административно-юрисдикционный (-деликтный) процесс). Базовым понятием определения критерия выступает понятие административно-деликтного права, при обращении к исследованию которого возникает вопрос: административно-деликтное право — самостоятельная отрасль права или подотрасль административного права? Такой подход позволит обнаружить и объяснить классификацию критериев правотворчества и правореализации.

Несмотря на то, что в научных кругах высказывается мнение о необходимости введения в юридических вузах полномасштабного курса «Административно-деликтное право и процесс»⁵, в административно-правовой литературе существуют различные точки зрения относительно статуса норм административно-деликтного права.

Выдающийся русский административист А. И. Елистратов указывал, что исследование особенностей административных деликтов приводило некоторых ученых к попытке создать на грани уголовного и административного права особое «административно-уголовное право» (в конструкции Гольшмидта-Verwaltungsstrafrecht)⁶.

В 1960-е гг. профессор Ю. М. Козлов, сторонник традиционного понимания предмета административного права, указывал на нормы, устанавливающие административную ответственность, как на обособленную группу по отношению к другим институтам административного права⁷.

Процессуально-карательным правом И. А. Галаган называл группу процессуальных норм, касающихся регламентации применения мер государственного принуждения, юридической ответственности⁸. Ана-

⁴ См.: Игнатенко В. В. Административно-деликтное законотворчество: понятие и функции // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 196—209.

⁵ См.: Шергин А. П., Татарян В. Г. Общий анализ административно-юрисдикционной практики органов внутренних дел и внутренних войск и меры по ее совершенствованию // А. П. Шергин. Избранные труды юбиляра. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005. С. 402.

⁶ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 1999. С. 434.

⁷ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 93.

⁸ См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976. С. 10.

лизируя составы административных правонарушений, Д. Н. Бахрах предлагает вести речь об административно-карательном праве⁹.

В административно-правовой литературе административная ответственность традиционно рассматривается как часть административно-правового принуждения¹⁰. С. Д. Князев¹¹, А. А. Демин¹², В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин¹³ и другие ученые юристы — специалисты в области административного права¹⁴ — ответственность по административному праву относят к наиболее значимым разделам (институтам) общей части административного права.

В административно-правовой сфере могут быть выделены отдельные группы отношений, испытывающие потребность в особых административно-правовых режимах воздействия, в зависимости от целевого предназначения, процессуальной формы осуществления, основания и порядка возникновения, изменения и прекращения, правового положения участников и используемых ими средств реализации правосубъектности, характера используемых мер защиты. Среди данных отношений С. Д. Хазанов выделяет административно-деликтные отношения, образующие подотрасль — административно-деликтное право¹⁵.

Доктрина современного административного права исходит из положения о том, что административно-деликтное право — подотрасль административного права¹⁶. В теории права подотрасль права — это

⁹ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан: Учеб. пособие. Пермь, 1974. С. 3—4; Он же. Предмет и источники административного права России // Административное право на рубеже веков. С. 18.

¹⁰ См., напр.: Агапов А. Б. Административные правонарушения в сфере бизнеса: Учеб. пособие. М., 2006. С. 21; Административная ответственность (часть Общая: Учеб. пособие / Под ред. Д. Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 3—10.

¹¹ См.: Князев С. Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование // Правоведение. 2001. № 5. С. 48.

¹² См.: Демин А. А. Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2002. С. 36.

¹³ См.: Манохин В. М. Российское административное право: Учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. Саратов, 2003. С. 33.

¹⁴ См., напр.: Стахов А. И. Административная ответственность: Учеб. пособие / А. И. Стахов, В. П. Иванов. М., 2006. С. 3; Россинский Б. В. Административная ответственность: Курс лекций. М., 2004. С. 2—4; Чмырев С. Н. Сущность, признаки и особенности административной ответственности // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти В. Д. Сорокина. Краснодар, 2006. С. 160—166.

¹⁵ См.: Хазанов С. Д. Методологические проблемы дифференциации административно-правового регулирования // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 53.

¹⁶ См.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 72; Административное право России: Учебник / Под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старикова. Саратов, 2006. С. 256; Филант К. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 3.

«такое объединение институтов, для которого характерна высокая степень специализации, дифференциации и интеграции входящих в его состав правовых общностей»¹⁷.

К. С. Бельский полагает, что на смену институционально-отраслевому представлению о предмете административного права должно прийти его функциональное структурирование, согласно которому административное право состоит из трех тесно взаимосвязанных в практической сфере и самостоятельных правовых образований внутри административного права: администрации, полиции и юстиции¹⁸. Вычленение в структуре административно-правового регулирования автономного комплекса полицейских отношений дает основание некоторым исследователям для постановки вопроса о полицейском праве¹⁹. При этом предметом полицейского права является полицейская деятельность, под которой понимается «вид государственно-управленческой деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и связанной с применением государственного принуждения, в том числе и мер административной ответственности»²⁰.

И. Ш. Киялханов предлагает административно-деликтное право представлять третьей частью курса «Административное право России»²¹. При этом производство по делам об административных правонарушениях (порядок реализации административной ответственности) предлагается рассматривать в третьей части другого курса «Административно-процессуальное право России»²².

Ю. А. Тихомиров в рамках административного права выделяет административно-процессуальное законодательство, включая в него такие институты, как «административное правонарушение и административная ответственность», «производство по административным делам»²³.

Весьма убедительную точку зрения высказывает профессор Ю. Н. Старилов, который выделяет в системе общего административного права

¹⁷ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 49.

¹⁸ См.: Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 20—21.

¹⁹ См.: Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М., 2004. С. 49; Он же. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 6. С. 5—12; Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права. // Полицейское право. 2005. № 2. С. 6—7.

²⁰ Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс. С. 34.

²¹ См.: Киялханов И. Ш. Предмет административного права и актуальные проблемы структурного построения курса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов статей. М., 2003. С. 11.

²² См.: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Киялханова. М., 2004. С. 269—346.

²³ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. Изд. 2-е, доп. и перераб. М., 2006. С. 86.

нормы и институты административно-деликтного права, регулирующие виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентацию принципов производства по делу об административном правонарушении²⁴. Административно-деликтное право устанавливает так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения.

Административно-деликтное право состоит из двух частей: *материальное* административно-деликтное право (например, установление административных наказаний) и *процессуальное* административно-деликтное право (например, порядок наложения административных наказаний на физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения). По мнению Ю. Н. Старилова, «правоохранительная, юрисдикционная или деликтная теория административного процесса имеет право на существование и может развиваться согласно идее, что административный процесс представляет собой правоприменительную, правоохранительную и контрольно-надзорную административную деятельность, которая осуществляется в нормативно установленном порядке»²⁵. «Она реализуется многочисленными должностными лицами с целью применения меры принуждения к физическим и юридическим лицам или для разрешения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления и поэтому не относится к административному процессу, понимаемому как административное судопроизводство».

В административно-правовой науке существует точка зрения, согласно которой административно-деликтное право — самостоятельная отрасль российского права. Существенным в признании данного обстоятельства является логическая постановка проблемы борьбы с административными правонарушениями в научном плане²⁶. Рассмотрим концепцию самостоятельности отрасли административно-деликтного права.

Для реализации материальных норм административного права применяются специальные административно-процессуальные нормы как позитивного (регулятивного, управленческо-процедурного), так и административно-деликтного (охранительного) характера²⁷. Исходя из концепции разделения правовых норм и отношений на регулятивные и охранительные, процесс научного обособления административно-право-

²⁴ См.: Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 65.

²⁵ Стариков Ю. Н. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 53.

²⁶ Гензюк Э. Е. Административная деликтология. Ростов н/Д, 2000. С. 25.

²⁷ См.: Стариков Ю. Н. Административное право России в условиях современного правового государства // Право и политика. 2003. № 2. С. 26.

вых норм охранительного характера был усилен взглядами теоретиков права²⁸. Анализируя с этих позиций содержание норм, относимых к административному праву, С. Н. Братусь выделил соответственно административно-правовые нормы, регулирующие нормальные отношения в сфере государственного управления, и нормы, предусматривающие составы административных проступков и взыскание за их совершение²⁹. В частности, он полагал: «...было бы правильно нормы, определяющие признаки для всех проступков и взысканий, равно как и нормы, определяющие составы различных проступков, отделить от норм административного права, регулирующих их отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства»³⁰. Эта группа норм, на взгляд ученого, составляет административно-наказательное право.

По мнению профессора А. П. Шергина, увеличение объема общественных отношений, требующих административно-правового регулирования, обуславливает необходимость самостоятельного развития административно-деликтного права как обособленной части российского права, основой предмета которой является административная ответственность. Рассмотрение административной ответственности лишь как составной части административного принуждения не раскрывает природы соответствующей группы норм, не дает адекватного представления о предмете их регулирования³¹. По мнению ученого, данная правовая общность обладает всеми конститутивными признаками отрасли права (предмет, метод, нормативная обособленность)³².

Таким образом, возможность признания факта существования относительно самостоятельного правового и научного феномена административно-деликтного права имеет некоторые основания. Изучив существующие позиции относительно понятия «административно-деликтное право», попробуем, опираясь на теорию права, определить самостоятельность или принадлежность данного правового образования.

Теорией права выработано понятие отрасли права и основные критерии отнесения той или иной совокупности институтов к правой категории «отрасль права». Следует отметить единодушие ученых при определении этого вопроса: отрасль права — это такая группа норм,

²⁸ См., напр.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 1. С. 67; Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж, 1990. С. 9—10.

²⁹ См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 135.

³⁰ Там же. С. 136.

³¹ Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 53.

³² См.: Там же. С. 52—65; также выступление А. П. Шергина на научной конференции «Административное право — укрепление государства и динамика социально-экономического развития» // Государство и право. 2002. № 8. С. 107—108.

которая регулирует соответствующий комплекс общественных отношений специфическими приемами и методами³³.

С. С. Алексеев под отраслью права понимает «самостоятельное, юридически своеобразное подразделение права, состоящее из компактной системы взаимосвязанных, распределенных по институтам норм, регулирующих специфический вид общественных отношений»³⁴. В более поздней работе он указывает, что каждая отрасль права выделяется в правовой системе режимом правового регулирования, под которым следует понимать «особую, целостную систему регулятивного воздействия, характеризующуюся специфическими приемами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»³⁵. С. С. Алексеев утверждал также, что в качестве системообразующих факторов выступают и функции³⁶.

Современные определения подчеркивают роль общих принципов, положений и функций, благодаря которым совокупность правовых норм и институтов приобретает черты отрасли права. По мнению М. И. Байтина, «отрасль права представляет собой связанную едиными принципами и функциями подсистему правовых норм, которые с использованием свойственных им специфических юридических способов и средств регулируют определенную широкую сферу (область) однородных общественных отношений»³⁷.

В теории права выделяются следующие признаки, раскрывающие наиболее существенные черты отрасли права: функциональность и субстанциональность; объект и предмет правового регулирования; метод правового регулирования. Проанализируем административно-деликтное право на предмет содержания выделенных признаков.

1. *Функциональность и субстанциональность.* Если говорить об отрасли права, то функциональными качествами, присущими ей как элементу именно системы права, следует считать государственно-волевой характер, нормативность и свойство официально-властного регулятора общественных отношений; общеправовые принципы и функции. Административно-деликтному праву присущ государственно-волевой характер, который проявляется в регулировании общественных отношений, связанных с административным правонарушением.

³³ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 136.

³⁴ Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 133.

³⁵ Алексеев С. С. Общая теория права в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 244.

³⁶ См.: Он же. Структура советского права. С. 49.

³⁷ Байтин М. И. Сущность права: (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 282.

Для определения самостоятельности административно-деликтного права важно установить, что рассматриваемое единство имеет не только свой предмет и метод исследования, но и соответствующую обособленную для изучения базу, которой является законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях.

А. В. Мицкевич полагает, что каждая отрасль права представлена соответствующей отраслью законодательства, но не каждая отрасль законодательства непременно является формой отрасли права³⁸.

Административно-деликтное право обладает свойством официально-властного регулятора общественных отношений, возникающих в связи с административными правонарушениями. Нормы административно-деликтного права содержатся в кодифицированном административно-деликтном правовом акте — Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и дополняющих его законах субъектов Российской Федерации³⁹.

Таким образом, важным источником административно-деликтного права выступает административно-деликтный закон, под которым понимается нормативно-правовой акт, принятый законодательной властью Российской Федерации и ее субъектов и закрепляющий принципы, задачи и общие положения административно-деликтного права, определяющий, какие общественно опасные деяния являются административными правонарушениями, основания и условия административной ответственности, устанавливающий административные наказания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности, и порядок применения административных наказаний⁴⁰.

Административно-деликтному праву присущи следующие принципы, отличающие его от административного права: презумпция невиновности; принцип равенства сторон и состязательности. Например, для административно-деликтного процессуального права характерны принципы, присущие административно-юрисдикционному процессу: принцип равенства перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ); принцип презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ); принцип законности при применении административной ответственности (ст. 1.6 КоАП РФ); принцип обеспечения права на защиту; принцип гласности; принцип доступности национального языка⁴¹.

³⁸ См.: *Мицкевич А. В.* Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Уч. записки ВНИИСЗ. М., 1967. Вып. 11. С. 17.

³⁹ *Шергин А. П., Татарян В. Г.* КоАП РФ как концептуально новый кодифицированный административно-деликтный акт Российской Федерации начала двадцать первого столетия // А. П. Шергин. Избранные труды юбилея. С. 433—459.

⁴⁰ См.: *Попов Л. Л., Круглов В. А.* Административно-деликтное право: Учеб. пособие. М., 2005. С. 14; *Они же.* Административно-деликтный процесс: Учеб. пособие. М., 2005. С. 12.

⁴¹ См.: *Попов Л. Л., Круглов В. А.* Административно-деликтный процесс: Учеб. пособие. С. 16—21.

Административно-деликтному праву как крупному правовому образованию присущи функции составляющих его элементов, в частности института административной ответственности. Под функциями административной ответственности понимаются основные направления ее воздействия на общественные отношения, в которых раскрывается сущность, социальное назначение административной ответственности и через которые достигаются ее цели.

Охранительная функция включает в себя превентивную, штрафную (карательную), восстановительную. Охранительная функция административной ответственности проявляется в ее воздействии на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы. Универсальное качество правоохранительной функции административной ответственности заключается в том, что она применяется также за нарушение требований правовых норм иных отраслей права.

Профилактическая функция как раз и отражает заложенные в административной ответственности такие правовые стремления, действия, которые направлены на создание надлежащего психологического климата для массового правового поведения. Тем самым профилактическая функция в определенной мере выражает позитивный аспект административной ответственности⁴².

Регулятивная функция административной ответственности заключается в установлении запретов совершать определенные действия; установление позитивных обязанностей; установление составов правомерного поведения. Таким образом, в результате реализации регулятивной функции определяется поведение субъектов административной ответственности. Регулятивная функция, по мнению С. С. Алексеева, бывает статической и динамической. Регулятивная статическая функция находит свое выражение в воздействии права на общественные отношения путем их закрепления в тех или иных правовых институтах⁴³.

Регулятивная динамическая функция связана с воздействием права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики).

В литературе выделяется воспитательная функция административно-деликтного права, основное назначение которой — формирование у населения правовой культуры⁴⁴.

О самостоятельности отрасли свидетельствует способность данной общности норм взаимодействовать с другими отраслями. С. С. Алексеев выделял, во-первых, связи генетические, которые отражают зависимости, существующие между коренными, профилирующими и мо-

⁴² См.: Пастушенко Е. Н. Профилактическая функция административной ответственности // Актуальные проблемы административной деликтологии: Сб. науч. тр. Киев, 1984. С. 145.

⁴³ Алексеев С. С. Проблемы теории права. С. 96.

⁴⁴ См.: Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право: Учеб. пособие. С. 13.

лодыми отраслями⁴⁵. Таковы связи административно-деликтного права с административным правом. Административное право играет важнейшую роль в развитии административно-деликтного права.

Вторая группа связей — это связи функциональные, выражающие взаимообусловленность и взаимную зависимость юридических норм, правовых институтов и отраслей в процессе их функционирования. Примеры — единство в процессе функционирования материальных и процессуальных норм; тесные связи административно-деликтного права с административным процессом.

Можно выделить взаимодействие норм административно-деликтного права и гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального законодательства. Например, возмещение ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением, производится в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КоАП РФ).

Административно-деликтное право тесно связано с так называемой административной деликтологией, одной из задач которой является предупреждение административных правонарушений, и административно-правовой политикой, направленной на выявление недостатков норм административно-деликтного права, определение пробелов в административном законодательстве и разработку путей их устранения.

Предупреждение административных правонарушений немыслимо без знания закономерностей их существования. Поэтому проблематика, составляющая предмет административно-деликтного права, должна обеспечиваться административной деликтологией. Их объединяет общий предмет изучения — административное правонарушение.

Развитие теории административно-деликтного права и совершенствование законодательства об административной ответственности обуславливает юридический аспект исследования проблем административной деликтности в Российской Федерации⁴⁶.

2. *Объект и предмет правового регулирования.* Определяющим и главным критерием формирования новой отрасли является предмет правового регулирования. Под ним понимается «определенная сторона, часть, широкая однородная сфера (область) единого общего поля правового регулирования, круг общественных отношений, регулируемых данным нормативным образованием»⁴⁷. Предмет правового регулирования отвечает на вопросы, что, какие именно отношения между людьми регулируются отраслью права. Каждая отрасль права имеет свойственный только ей одной предмет, которым и определяется ее самостоятельность и от которого зависят своеобразие и особенности правового регулирования ею общественных отношений. Практически самостоятель-

⁴⁵ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. С. 38.

⁴⁶ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. С. 25.

⁴⁷ Байтин М. И. Сущность права: (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). С. 285.

ность и обособленность отрасли выражаются в «неприменимости» к предмету ее регулирования норм других отраслей права⁴⁸.

Сторонники самостоятельности отрасли административно-деликтного права полагают, что оно обладает собственным предметом регулирования. Система правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, в сфере административных правонарушений образует административно-деликтное право.

Регулирующее воздействие административно-деликтного права осуществляется через систему административно-деликтных отношений, участники которых действуют в пределах предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей. «Как в теоретическом, так и практическом планах административная ответственность не существует вне правового отношения. Это административно-охранительное правовое отношение, преобразованное фактом проступка в соответствующее деликтное отношение. По содержанию оно является продуктом связи прав и обязанностей взаимодействующих субъектов — государства (его компетентных органов) и правонарушителя»⁴⁹. Административно-деликтные отношения являются объектом правового регулирования, а противоправные виновные деяния и наказания выступают в качестве предмета такого регулирования.

Причиной возникновения административно-деликтных отношений является виновное противоправное совершение деяния (действие или бездействие), предусмотренного правовой нормой, которое есть юридический факт — административное правонарушение.

Нормы административно-деликтного права адресуют участникам общественных отношений административно-правовые запреты, возлагают на них обязанности, предоставляют права, предупреждают о невыгодных последствиях в случае нарушения правовых требований.

А. П. Шергин полагает, что предметом данной отрасли являются «отношения собственно юридической ответственности за административные правонарушения... Углубленная разработка проблем административной ответственности должна основываться на теоретической концепции административно-деликтного права и признании административно-юрисдикционного процесса как самостоятельного вида юридического процесса»⁵⁰. В связи с этим им предлагается разработка двух самостоятельных кодексов Российской Федерации: «Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения административной ответственности; Административно-деликтного процессуального кодекса,

⁴⁸ См.: Мицкевич А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства. С. 17.

⁴⁹ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 23.

⁵⁰ Шергин А. П. Административная деликтность: проблемы науки // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 70-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М., 2005. С. 18.

регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности»⁵¹.

Исходя из характера отношений, возникающих по поводу совершения административных правонарушений, применения мер административного принуждения, содержания, метода реализации, правовых позиций субъектов, можно говорить о *самостоятельной группе деликтных отношений*, составляющих в совокупности предмет административно-деликтного права, в области которого и находятся правовые нормы, регулирующие вопросы применения административной ответственности⁵². В предмет административно-деликтного права также следует включать административно-деликтные отношения (охранительные отношения), которые могут возникать также с целью предупредительного воздействия на различные субъекты права (например, меры административно-предупредительного характера) и с целью возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями⁵³. Процесс привлечения к административной ответственности (производство по делам об административных правонарушениях) регулируется нормами административно-процессуального права Российской Федерации (в случае признания административно-деликтного права подотраслью административного права) или административно-деликтного процессуального права Российской Федерации (в случае признания административно-деликтного права самостоятельной отраслью права).

Таким образом, основным элементом предметной области административно-деликтного права являются общественные отношения в области административной ответственности. Административная ответственность реализуется в рамках административно-деликтных отношений, которые возникают в связи с совершением административного правонарушения. Поэтому административно-деликтное право непосредственно изучает административное правонарушение⁵⁴.

При анализе вопроса о самостоятельности отрасли административно-деликтного права необходимо учесть, что административно-деликтные отношения многие ученые-административисты включают в предмет административного права. По справедливому мнению Ю. Н. Старилова, правоохранительные функции государственного управления и органов исполнительной власти позволяют говорить о такой части административного права, которое содержит нормы, регламентирующие порядок применения мер административно-правового принуждения к фи-

⁵¹ Шергин А. П. Указ. соч.

⁵² См.: Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002; Он же. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб., 2001.

⁵³ См.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. С. 314.

⁵⁴ Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 356.

зическим и юридическим лицам. В процессе «принуждающего» государственного управления контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера⁵⁵.

В административно-правовой литературе предлагается признать процессуально-исполнительное право или административно-деликтное процессуальное право самостоятельной отраслью права. В качестве основания для такого вывода сторонники данной точки зрения берут общепризнанное существование производства по делам об административных правонарушениях как самостоятельного юридического средства (процесса) реализации норм материального права по административным проступкам⁵⁶. Совершенно справедлив вывод о том, что если есть процесс, то должны быть признаны и нормы, его реализующие. Административно-деликтное процессуальное право понимается как «отрасль права, совокупность правовых норм, установленных высшим органом законодательной власти и регулирующих общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в административно-деликтном процессе (производстве по делам об административных правонарушениях), и деятельность уполномоченных судей, органов и должностных лиц по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных взысканий»⁵⁷.

По мнению Л. Л. Попова, В. А. Круглова, «административно-деликтное право — это совокупность правовых норм, установленных законодательной властью, регулирующих ее предмет и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих наказания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административное правонарушение, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях»⁵⁸.

Ю. Н. Стариков полагает, что «административно-деликтное право устанавливает так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, т.е. отношения, которые возни-

⁵⁵ См.: *Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю. Н. Старикова*. С. 52—54.

⁵⁶ См.: *Круглов В. А. О выделении процессуально-исполнительного права по делам об административных правонарушениях в самостоятельную отрасль права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов статей. М., 2003. С. 154; Он же. Административно-деликтное процессуальное право как самостоятельная отрасль права // Закон и право. 2006. № 6. С. 50—52.*

⁵⁷ *Круглов В. А. Административно-деликтное процессуальное право как самостоятельная отрасль права. С. 52.*

⁵⁸ *Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право. С. 13.*

кают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения⁵⁹. В предмет учений также включает нормы права, устанавливающие систему правоохранительной службы в Российской Федерации.

Полагаем, что административно-деликтное право, регламентирующее общественные отношения, возникающие в связи с административным правонарушением, может считаться самостоятельной отраслью российского права. Как мы видим, уровень обособленности норм, регулирующих административно-деликтные отношения, достаточно высок.

3. Юридические признаки раскрывают специфику, принципы и функции нормативно-регулятивного воздействия отрасли права на ее предмет, характеризуя тем самым *метод правового регулирования*. Последний дает ответы на вопросы, как, каким образом, посредством каких приемов, способов, средств та или иная отрасль права воздействует на определенный круг отношений между людьми, составляющий предмет ее регулирования. В силу этого «метод — наиболее емкая категория, выражающая в обобщенном виде специфику регламентации отношений данной отраслью права»⁶⁰.

В юридической науке существует мнение, что метод правового регулирования получает свое фактическое закрепление на самом низшем уровне структуры права — на уровне правовых норм⁶¹. По мнению В. Д. Сорокина, методу правового регулирования вообще не свойственна функция выяснения характера отношений между субъектами, и он не может выступать критерием разделения права на отрасли. Абсолютно всем отраслям права присущ единый метод правового регулирования, системными элементами которого являются дозволение, запрет и предписание⁶².

С. С. Алексеев полагает, что структура метода правового регулирования включает следующие элементы: характер общего положения субъектов; характер оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений; характер способов формирования содержания прав и обязанностей субъектов; характер юридических мер воздействия (санкций), их способов, оснований и процедуры применения⁶³.

1) Характер общего положения субъектов. Для субъектов административно-деликтного права характерно относительное равенство их прав

⁵⁹ Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю. Н. Старилова. С. 53.

⁶⁰ См.: Яковлев В. Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования // Сов. государство и право. 1970. № 6. С. 58.

⁶¹ См.: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы. М., 1976. С. 94.

⁶² См.: Там же. С. 85; Он же. Единый предмет правового регулирования определяет и единый метод // Юридическая мысль. 2001. № 5. С. 25.

⁶³ См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. С. 134; Позднее аналогичную точку зрения высказал А. М. Витченко. См.: Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 49—51.

и обязанностей с возможностью возникновения между ними отношения субординации. Равенство выражается в принципе равенства перед законом, обеспечении законности при применении мер административной ответственности, состязательности. Отношения субординации имеют место при исполнении постановления по делу об административном правонарушении.

2) Характер оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений. Административно-деликтные отношения возникают в связи с совершением административного правонарушения.

3) Характер способов формирования содержания прав и обязанностей субъектов. Это свойство метода проявляется в том, что процедура привлечения к ответственности четко формализована, следовательно, формирование прав и обязанностей субъектов осуществляется на основании административно-деликтного закона.

4) Характер юридических мер воздействия (санкций), их способов, оснований и процедуры применения. Административно-правовая санкция — это «элемент нормы административного права, установленный в целях ее охраны, содержащий указание на те меры государственного принуждения, которые применяют к нарушителю данной нормы»⁶⁴.

Л. Л. Попов, В. А. Круглов выделяют методы правового регулирования в зависимости от классификации административно-деликтных правоотношений:

1) метод правового регулирования охранительных административно-деликтных отношений — это административно-правовое принуждение, выражающееся в применении наказания за нарушение установленного государством административно-правового запрета;

2) метод правового регулирования общественных отношений, возникающих при предупреждении административных правонарушений, — это угроза применения административного наказания путем его законодательного закрепления за нарушение установленного государством административно-правового запрета;

3) метод регулирования общественных отношений, возникающих при устранении опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, — это наделение граждан правами на борьбу с такими общественно опасными проявлениями⁶⁵.

В теории права «содержание методов правового регулирования составляют в основном следующие способы воздействия на поведение субъектов: 1) императивный (метод властного приказа), направленный на обеспечение предписанного государством строго обязательного поведения субъекта; 2) автономный, оставляющий субъектам значительный простор для свободного волеизъявления; 3) поощрительный, стимулирующий желательное для государства и общества правомерное и

⁶⁴ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 41.

⁶⁵ Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право. С. 14.

социально активное поведение; 4) рекомендательный, предлагающий адресату самостоятельно определить желательный для государства вариант поведения с учетом местных условий и реальных возможностей»⁶⁶.

Преобладающим для административно-деликтного права является императивный метод правового регулирования. Императивные нормы — категорические, строго обязательные, не допускающие отступлений и иной трактовки предписания. Вопросы административной ответственности требуют четкой, обязательной правовой регламентации.

Метод административно-деликтного права — запрет путем императивного определения законодателем нежелательных для деяний и угроз применения административного взыскания в случае их совершения⁶⁷. «Внешне запрет может казаться недемократической формой регулирования, но в действительности является правовым средством осуществления свободы поведения, поскольку предоставляет полную и равную для всех свободу за пределами запрета»⁶⁸.

Таким образом, административно-деликтное право — совокупность правовых норм, определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих административные наказания и регулирующих возникающие в связи с совершением правонарушения административно-деликтные процессуальные правоотношения и деятельность судей, органов, должностных лиц по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных наказаний.

⁶⁶ Байтин М. И. Сущность права: (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). С. 250.

⁶⁷ См.: Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура и право // Государство и право. 1999. № 12. С. 20.

⁶⁸ Малейн Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 23.