

Магомедов Б. М., директор Северо-Кавказского филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (г. Махачкала), кандидат юридических наук, доцент

О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИЗНАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛЮ РОССИЙСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

Одна из наиболее простых и распространенных классификаций норм права — их подразделение в зависимости от характера регулируемых ими отношений на нормы материального и процессуального права. Это наглядно проявляется в законодательствах, устанавливающих юридическую ответственность.

Так, нормы, регулирующие уголовный процесс и гражданский процесс в России, да и в целом во всех странах СНГ, обособлены от материальных норм уголовного и гражданского права.

В уголовном законодательстве этих стран обособлены также и нормы, регулирующие исполнение уголовных наказаний. Кстати, весной 2014 г. казахстанские законодатели, опередив законодателей других стран СНГ, приняли новые редакции Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов, а также новую редакцию КоАП РК.

Что касается российских административно-деликтных материальных, процессуальных и исполнительных норм, то они до сих пор объединены в едином кодифицированном нормативном правовом акте — КоАП РФ, принятому 13 лет назад.

На 1 сентября 2014 г. в действующий КоАП РФ более чем 360-ю федеральными законами были внесены значительные изменения и дополнения, во всех его разделах появилось большое количество новых статей. Некоторые главы Кодекса практически полностью были переписаны (например, гл. 12 и 16), появилась гл. 29-1, регламентирующая вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях и пр.

Вместе с тем, до сих пор на законодательном уровне даже «в первом приближении» не обсуждался вопрос о возможности отдельной кодификации материальных, процессуальных и исполнительных норм об административной ответственности. Некоторые принципиальные противники отдельной кодификации административно-деликтных норм полагают, что материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административной ответственности хотя и находятся в едином законодательном акте, однако в законодательстве Российской Федерации все же относительно обособлены друг от друга в самостоятельных разделах, и это положение можно считать весьма достаточным. Действительно, трудно что-либо возразить по поводу того, что материальные нормы содержатся, например, в разделах 1–2 (гл. гл. 1–21), процессуальные — в разделах 3–4 (гл. гл. 22–30) и исполнительные в разделе 5 (гл. 31–32) КоАП РФ. Однако данная ситуация, на наш взгляд, уже не отвечает требованиям сегодняшнего дня. К тому же в странах СНГ, у наших ближайших союзников, уже накоплен заслуживающий внимания законодательный опыт. Но об этом ниже.

Далее, нам хотелось бы остановить внимание читателя на некоторых общетеоретических положениях. Со времени существования советского права считалось, что критериями разделения права на отдельные отрасли выступают предмет и метод правового регулирования. Главным фактором, обуславливающим отличие одной отрасли права от другой, является предмет правового регулирования, т. е. качественно однородный вид общественных отношений, регулируемых соответствующей отраслью права, их своеобразие, и с этим нам не хочется сегодня спорить. В силу этого далее мы предпримем попытку исследовать эти признаки применительно к исполнительным административно-деликтным нормам.

Определяя предмет правового регулирования исполнительных административно-деликтных норм, необходимо заметить, что они тесно взаимодействуют с процессуальными и материальными административно-деликтными нормами. Все эти нормы регулируют отношения в одной области. В этом и состоит их общность. Различия между материальными, процессуальными и исполнительными нормами состоят в том, что они регулируют разные общественные отношения. Таким образом, каждая совокупность указанных выше норм имеет свой предмет регулирования.

Предметом правового регулирования совокупности процессуальных норм об административных правонарушениях являются общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях; предмет правового регулирования совокупности исполнительных административно-деликтных норм — общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в ходе исполнения вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях.

Профессор М. Н. Марченко справедливо указывал, что «под методом правового регулирования понимается способ воздействия норм права на те или иные общественные отношения, на поведение людей»ⁱ.

Справедливо также утверждение А. С. Пашкова, что «каждой отрасли права присущи «свои» юридические средства, отражающие особенности предмета регулирования и обеспечивающие должное поведение участников соответствующих общественных отношений. Они слагаются из сочетания элементов единого юридического метода (предписание, запрет, дозволение, стимулирование и др.) и учитывают исторический опыт правового регулирования общественных отношений. Совокупность этих средств (приемов, способов регулирования), обусловленных спецификой регулируемых отношений, и характеризует метод той или иной отрасли права»ⁱⁱ.

Применяя тот или иной метод правового регулирования, государство воздействует на общественные отношения в определенных сферах жизнедеятельности общества и придает их развитию желаемое направление.

В научной юридической литературе выделяют два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный. В общей теории права признается, что метод правового регулирования характеризуется следующими чертами (признаками): 1) порядком возникновения, изменения и прекращения правоотношений (юридическими фактами); 2) общим юридическим положением участников правоотношений (правосубъектностью); 3) характером установления прав и средствами обеспечения исполнения обязанностей (санкциями).

Цель правового регулирования исполнительных административно-деликтных норм — установить порядок осуществления исполнения вступивших в законную силу постановлений о назначении административных наказаний. Этот порядок определен и в КоАП РФ. Исполнительным административно-деликтным нормам присуще использование метода подчинения лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление о назначении административного наказания, в случае неисполнения постановления добровольно субъектом, обязанным исполнить постановление. Так, например, в соответствии с ч. 5 ст. 32.2. КоАП РФ «при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении срока, указанного в части первой настоящей статьи, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение трех суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25. Кодекса, в отношении лица, не уплатившего административный штраф по делу об административном правонарушении, рассмотренному судьей, составляет судебный пристав-исполнитель».

Установление прав и обязанностей субъектов исполнительных отношений, порядка осуществления производства по исполнению наложенных административных наказаний относится к компетенции государства. К основным способам правового регулирования, применяемым государством для регулирования общественных отношений, профессор С. С. Алексеев относил дозволение, запрещение и позитивное обязываниеⁱⁱⁱ.

Напомним, что дозволение — это способ государственного правового регулирования, при котором правовыми нормами участнику производства по исполнению постановления о назначении административного наказания дается возможность вести себя определенным образом, устанавливаются его права. Дозволение в нормах, регулирующих правовые отношения в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях, проявляется в том, что государство дает возможность участнику этого правового отношения вести себя определенным образом, устанавливает его права (например, ч. 1 ст. 31.5. КоАП РФ содержит право судьи, должностного лица, вынесших постановление отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки).

Запрещение — такой способ государственного правового регулирования, при котором правовыми нормами устанавливается запрет или предписание участнику производства по исполнению постановления о назначении административного наказания вести себя определенным образом. Запрещение в нормах, регулирующих правовые отношения в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях, проявляется в том, что государство устанавливает запрет или предписывает участнику этого правового отношения вести себя определенным образом (так, например, в ч. 2 ст. 31.3. КоАП РФ закреплено, что «в случае рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) на последующее решение по жалобе, протесту вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу»).

Позитивное обязывание — это способ государственного правового регулирования, при котором правовыми нормами устанавливается обязанность участника производства по исполнению постановления о назначении административного наказания вести себя определенным образом. Позитивное обязывание в нормах, регулирующих правовые отношения в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях, проявляется в том, что государство этими нормами устанавливает обязанность участника этого правового отношения вести себя определенным образом (например, согласно ч. 1 ст. 31.2. КоАП РФ, «постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами»).

Таким образом, законодатель для регулирования правовых отношений в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях использовал как императивный, так и диспозитивный методы правового регулирования в различных их вариациях и сочетаниях.

В рассматриваемых правовых отношениях, в основном, права одного субъекта корреспондируются с обязанностями другого. Например, в ч. 4 ст. 32.7. КоАП РФ содержится право лица, лишённого специального права, требовать по истечении срока лишения специального права документы, изъятые у него, и обязанность соответствующего органа, исполнившего данное постановление о лишении специального права, возвратить их. Тем самым, мы приходим к выводу, что любые совокупности норм, регулирующих те или иные общественные отношения, можно охарактеризовать с точки зрения метода правового регулирования.

Один из патриархов советского и российского административного права профессор В. Д. Сорокин справедливо отмечал, что самостоятельной отраслью права «может рассматриваться лишь такая система норм, которая одновременно отвечает трем объективным признакам: во-первых, она должна иметь свой предмет, т. е. регулировать определенную систему общественных отношений социально-правовой среды, которые отличаются от других общественных отношений качественной характеристикой; во-вторых, необходимо, чтобы данная группа норм обладала определенной степенью внутренней организации, т. е. имела такую систему, которая достигла бы уровня элемента

системы права в целом; в-третьих, эта группа норм должна обладать способностью взаимодействовать не с отдельными группами норм отдельных отраслей права, а с отраслями в целом, т. е. с системами такой же степени организованности»^{iv}.

Проанализируем кратко эти признаки применительно к исполнительным административно-деликтным нормам.

Предмет правового регулирования нами был уже определен выше — это общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в ходе исполнения вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях.

Все признаки, указывающие на самостоятельность той или иной отрасли права, взаимосвязаны и взаимообусловлены. Так, наличие качественно обособленной группы общественных отношений (общественные отношения, возникающие в ходе исполнительного производства, в регулировании которых заинтересовано государство), представляющих собой первичную социальную систему, определяет существование соответствующей группы правовых норм, которые воздействуют на эти общественные отношения.

Вместе с тем, надлежащим образом воздействовать на общественные отношения, возникающие в исполнительном производстве, как первичную социальную систему, можно только тогда, когда эта группа норм будет системой такого же уровня, как и система регулируемых общественных отношений.

Нормы, регулирующие общественные отношения в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации, уже представляют собой определенную систему, так как хотя и содержатся в едином нормативном правовом акте — КоАП РФ, все же уже частично систематизированы и обособлены от процессуальных норм.

Однако они еще не достигли уровня элемента системы права в целом, как это уже стало возможным в Республике Беларусь, где в действующем с марта 2007 г. Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКИАП РБ) административно-деликтные процессуальные и исполнительные нормы разделены, хотя и находятся под одной обложкой.

ПКИАП РБ в настоящее время состоит из двух частей — Процессуальной и Исполнительной, каждая из которых, содержит раздел «Общие положения». В «Общих положениях» находятся нормы, аналогичные таким же нормам, содержащимся в «Общих положениях» других кодифицированных нормативных правовых актов РБ.

Если в КоАП РФ внести соответствующие изменения, дополнив исполнение административных наказаний разделом «Общие положения», то можно будет утверждать, что и в российском законодательстве эти совокупности правовых норм уже достигли уровня элемента системы национального права в целом.

Как самостоятельная отрасль национального права система административно-деликтных исполнительных норм должна быть взаимосвязана с другими отраслями национального права и взаимодействовать с ними. Нормы, регулирующие общественные отношения в исполнительном производстве, должны соответствовать, да они и соответствуют, требованиям конституционного и административного права.

Административно-деликтные исполнительные нормы основываются, прежде всего, на нормах Конституции Российской Федерации, так как «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Административно-деликтные исполнительные нормы взаимосвязаны и с нормами международного права, так как «общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

Нормами российского административного права регламентируется деятельность судей, государственных органов, иных организаций и физических лиц, являющихся субъектами исполнительного производства.

Связь же административно-деликтных исполнительных норм с административно-деликтными процессуальными нормами состоит в том, что исполнительные

правоотношения возникают только после процессуальных и являются завершающими при привлечении лица к административной ответственности.

Даже эти краткие исследования показывают, что взаимосвязь исполнительных норм с другими отраслями права (совокупностями правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений) характеризуется той ролью, которую нормы этих отраслей права играют в регулировании общественных отношений в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях.

Административно-деликтные исполнительные нормы имеют свой предмет регулирования и взаимосвязаны с другими отраслями права и науками. При дополнении КоАП РФ разделом «Общие положения» для административно-деликтных исполнительных норм последние будут обладать определенной степенью внутренней организации, что будет характеризовать их как самостоятельную отрасль национального права. Эту отрасль права следует именовать «Административно-деликтное исполнительное право».

Административно-деликтное исполнительное право — это отрасль национального права, представляющая собой систематизированную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в ходе исполнения вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях.

В заключение отметим, что придание административно-деликтному исполнительному праву статуса самостоятельной отрасли российского национального права, по нашему мнению, должно привести к дальнейшей активизации научных исследований в этой области научных знаний, к совершенствованию норм, регулирующих исполнение вступивших в законную силу постановлений, и, в конечном итоге, к отдельной кодификации материальных, процессуальных и исполнительных административно-деликтных норм.

i Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебн. 2 изд., перераб. и доп. — М., 2004. — С. 567.

ii Советское трудовое право: Учебн. / Под. ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова. — М., 1988. — С. 19.

iii Алексеев С. С. Теория права. — М., 1995. — С. 226.

iv Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М., 1972. — С. 51.