

Administrative-tortable law: functions and place in the system of the law of Ukraine

Административно-деликтное право: функции и место в системе права Украины

Olena Mykolenko

Key words:

system of law, branch of law, legal institute, function of administrative-tort law.

Ключевые слова:

система права, отрасль права, правовой институт, функция административно-деликтного права.

Постановка проблемы. В системе права Украины сегодня происходят существенные изменения, так как общественные отношения, требующие правового регулирования, постоянно изменяются. То есть общественные отношения как объект правового регулирования непостоянны. На протяжении развития общества непрерывно возникают новые, трансформируются либо прекращают свое существование старые общественные отношения.

Однако всегда нужно помнить, что теоретическая конструкция системы права, которая состоит из отраслей права, правовых институтов и норм права, либо же которая изначально состоит из двух подсистем публичного и частного права, является лишь теоретической конструкцией, которая помогает, во-первых, в научных исследованиях для системного понимания права, во-вторых, в правотворческой деятельности для систематизации норм права, регулирующих однородную сферу общественных отношений, в-третьих, в сфере юридического образования для доступного изложения материала студентам.

Система права как теоретическая конструкция внутренней структуры права непостоянна не только по объективным причинам (изменение общественных отношений), но и по субъективным причинам, к которым относятся: мировоззрение ученого, занимающегося данной проблематикой; набор методов научного познания, который он избрал для проведения своего научного исследования; желание угодить научному руководителю (консультанту) и поэтому не противоречить его взглядам на систему права Украины и многие другие субъективные причины.

Поэтому в юридической литературе можно отыскать дискуссии:

– по поводу элементов системы права. Либо такая система должна включать только три традиционных элемента (отрасль права, правовой институт и норму права), либо же включать и другие элементы (например, подсистемы публичного и частного права, межотраслевые образования, подотрасли права, подинституты права и т. п.);

– по поводу количества, видов и наименования отраслей права. Например, в результате дискуссий в юридической литературе появилось новое понятие «комплексная отрасль права», которое позволило в отрыве от традиционных представлений о системе права рассматривать, например, хозяйственное, космическое и экологическое право в качестве самостоятельных ее элементов.

Поэтому актуальным является вопрос о месте административно-деликтного права в системе права Украины, так как в юридической литературе представлены противоречивые точки зрения – от обоснований того, что административно-деликтное право является отраслью права,¹ до обоснований того, что административно-деликтное право является либо подотраслью,² либо же правовым институтом адми-

¹ Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть: [учебное пособие] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – С. 10–11.

² Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В.К. Колпаков. – К: Юрінком-Інтер, 2004. – С. 99.

нистративного права.³ Чтобы раскрыть сущность административно-деликтного права, необходимо обращаться не только к таким традиционным детерминантам юридической науки, как предмет и метод правового регулирования, но и к понятию «функция права». Именно это понятие помогает не только разграничить сферы общественных отношений между отраслями права и раскрыть специфику правового воздействия на них, но и показать связи, которые сложились в системе права между ее элементами (отраслями, подотраслями и правовыми институтами).

Состояние исследования. Отдельные аргументы и обоснования относительно места административно-деликтного права в системе права Украины высказаны в работах В.Б. Аверьянова, Ю.П. Бытяка, И.П. Голосниченко, Д.Н. Лукьянца, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, А.Н. Крамника, О.В. Кузьменко, Ю.В. Пирожковой, Ю.М. Старилова, Х.П. Ярмаки и других ученых. Вместе с тем в науке административного права нет единого подхода к определению места административно-деликтного права в системе права Украины, что определиться с функциональной ролью административно-деликтного права как внутри системы права, так и вовне, при правовом воздействии на определенную группу общественных отношений.

Целью и задачей статьи являются анализ аргументов и обоснований, представленных в юридической литературе, относительно места административно-деликтного права в системе права Украины, а также характеристика функций административно-деликтного права как элемента системы административного права.

Изложение основного материала. Как уже отмечалось, в юридической литературе административно-деликтное право иногда рассматривается в качестве самостоятельной отрасли права.

Например, А.Н. Крамник утверждает, что административно-деликтному праву «тесно» в системе административного права, даже если его рассматривать в качестве подотрасли. Аргументирует он свою позицию следующим образом.

Во-первых, утверждает А.Н. Крамник, отсутствие простора для административно-деликтного права в рамках административного права объясняется тем, что административное право содержит обилие собственных норм, которым тоже нужна «свобода», и они ее получают в силу своего статуса. Без них невозможно понять даже основы административного права. Административно-деликтное право оказывается на «обочине» лишь в качестве одного из методов государственного управления.⁴

Очень спорное утверждение, с которым не можем согласиться по следующим причинам.

1. Если исходить из основ управленческой либо сервисной концепций административного права, то действительно возникает вопрос о том, почему общественные отношения, связанные с основаниями и порядком привлечения лица к административной ответственности, включены в предмет административного права?

Административисты России, Белоруссии и некоторые школы административного права в Украине продолжают исповедовать в своих исследованиях догму о том, что административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления. При этом понятие «государственное управление» имеет настолько расплывчатое содержание, что постоянно возникают вопросы по поводу правовой природы управленческих и организационных отношений, которые формируются внутри органов местного самоуправления, а также внутри учреждений и организаций, основанных на государственной форме собственности. В управленческой концепции административного права постоянно происходит отождествление двух самостоятельных понятий «государственное управление» и «государственное регулирование», при этом отсутствуют какие-либо четкие критерии разграничения властных отношений и отношений соподчинения, административно-правовых и конституционно-правовых отношений и т. п. Например, административно-деликтные отношения не являются отношениями соподчинения, но являются властными отношениями. Отношения по регистрации субъектов хозяйственной деятельности тоже не являются отношениями соподчинения, но при этом являются властными отношениями. Так на каком основании А.Н. Крамник делает вывод о том, что административно-деликтные отношения не являются отношениями, которые складываются в сфере государственного управления и

³ Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [монографія] / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – С. 28.

⁴ Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть: [учебное пособие] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – С. 10.

выпадают за рамки предмета административного права? Почему тогда отношения по регистрации субъектов хозяйственной деятельности, по его мнению, являются государственно-управленческими отношениями? Нужно отдать должное ученым Украины, которые, начиная с конца 90-х гг. прошлого столетия, старались уточнить предмет административного права, чтобы предать ему логичность и системообразующие свойства.

Сервисная концепция административного права была сформирована как противовес управленческой концепции и обусловлена желанием ученых Украины оторваться от наследия тоталитарного прошлого в виде советского административного права. К сожалению, представители сервисной концепции, увлекшись административными правоотношениями по оказанию административных услуг и обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина, забыли о двух других специфических группах отношений:

- внутреннеорганизационные отношения, которые возникают внутри органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также внутри системы органов государственной исполнительной власти. Именно эти отношения и определяют природу административного права Украины;
- правоохранительные отношения, возникающие в связи с применением мер государственного принуждения (мер административного принуждения, включая санкции, накладываемые административными судами, а также меры дисциплинарного принуждения, применяемые к государственным служащим).

Именно поэтому назвать ярких представителей сервисной концепции административного права сегодня нельзя. Ученые лишь обращают внимание на то, что административное право, не утратив своей управленческой и правоохранительной сущности, все больше приобретает сервисный характер, так как его правовое регулирование начинает охватывать собой и сферу оказания административных услуг физическим и юридическим лицам.

2. Очень настораживает терминология, которую А.Н. Крамник использует для обоснования самостоятельности в системе права административно-деликтного права. Так, утверждается, что административно-деликтное право имеет «собственные нормы, которым нужна свобода» (скорее всего, от административного права), что сегодня административно-деликтное право оказывается на «обочине (скорее всего, административного права) в качестве одного из методов государственного управления».⁵

«Собственные» нормы может иметь только та отрасль права, которая выделена в системе права на основании предмета и метода правового регулирования. Что происходит у нас сегодня? В системе права стали выделять хозяйственное, экологическое, медицинское, энергетическое и другие отрасли права. Очевидно, что данные отрасли не имеют своего «собственного» предмета правового регулирования, а значит, не могут иметь «собственных» норм. Например, хозяйственное право в предмет своего правового регулирования включает общественные отношения по регистрации субъектов хозяйственной деятельности. Эти же общественные отношения выделяются в предмете административного права. Получается, что одни и те же общественные отношения входят в предмет двух самостоятельных отраслей права, при этом в результате административно-правового и хозяйственно-правового регулирования возникает не две самостоятельные группы правоотношений, а одна, которая в равной степени используется в рамках административного и хозяйственного права. Так не должно быть. Системе права известны случаи, когда одни и те же общественные отношения регулируются при помощи различных отраслевых методов правового регулирования, как это, например, происходит с отношениями собственности в рамках административно-правового и гражданско-правового регулирования. Использование разных методов правового регулирования к одной и той же группе общественных отношений позволяет, в итоге, говорить о появлении двух самостоятельных групп правоотношений, одна из которых складывается в рамках административного права, а другая – в рамках гражданского права. В приведенном же примере с хозяйственным правом возникает вопрос: нормы, регулирующие общественные отношения в сфере регистрации субъектов хозяйственной деятельности, являются «собственными» нормами административного или хозяйственного права? То есть опять возвращаемся к неразрешенной в теории государства и права проблеме выделения критериев дифференциации права на отрасли и раскрытию сущности понятия «отрасль права».

⁵ Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: [учебное пособие] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – С. 10.

Также в аргументации А.Н. Крамника есть определенные противоречия. Сначала он утверждает, что административное право регулирует общественные отношения в сфере государственного управления, из которых выпадают административно-деликтные отношения, но позднее заявляет, что административно-деликтное право используется в рамках административного права как один из методов государственного управления (речь идет о методе принуждения). То есть, не имея отношения к государственному управлению, административно-деликтное право характеризуется А.Н. Крамником как один из методов государственного управления.

Во-вторых, отсутствие простора для административно-деликтного права в рамках административного права, по мнению А.Н. Крамника, объясняется тем, что административно-деликтное право объединяет большое количество норм и сравнимо в этом смысле с уголовным правом, которое является самостоятельной отраслью права. По его мнению, уголовное право потеряло бы свою настоящую значимость в системе права, если бы его включили в систему конституционного права в качестве подотрасли, так как оно охраняет немало отношений, регулируемых конституционным правом.⁶

Очень спорное утверждение, с которым не можем согласиться по следующим причинам. Соотношение административно-деликтного права с уголовным правом в вопросах дифференциации права на отрасли считаем некорректным. Всегда очень важно определить функциональное назначение отрасли права как внутри системы права, так и вовне, по отношению к существующим общественным отношениям. Уголовное право нельзя рассматривать только с точки зрения охраны конституционных норм. Данная отрасль права призвана охранять все нормы права от правонарушений с повышенной степенью общественной опасности (конституционные, административные, гражданские нормы и нормы других отраслей права). Поэтому внутри системы права уголовное право реализует охранительную функцию, а вовне как регулятор общественных отношений уголовное право реализует учредительную, ограничительную, превентивную, карательную и воспитательную функции.

В перспективе содержание административно-деликтного права будет меняться, так как в правовой системе Украины появился институт «уголовных проступков», что потребует переосмысления института «административных проступков» и соотношения уголовно-наказуемых деяний с административно-наказуемыми деяниями. Если выделить в системе права самостоятельную отрасль «Административно-деликтное право», то возникает вопрос – зачем системе права Украины две самостоятельные отрасли права, реализующих охранительную функцию. Тогда есть смысл объединить уголовное и административно-деликтное право в одну большую отрасль – «Деликтное право», которая и будет выполнять внутри системы права охранительную функцию.

В тоже время следует отметить, что современное административно-деликтное право как институт или подотрасль административного права выполняет охранительную функцию не только в отношении норм административного права, но и в отношении норм конституционного, гражданского, трудового и других отраслей права. Это позволяет говорить об особой роли, которую сегодня играет в системе права Украины административно-деликтное право.

Хотим отметить, что реформирование института административной ответственности может существенно сузить сферу общественных отношений, на которую распространялись нормы административно-деликтного права, но в рамках административного права всегда останутся правонарушения, которые посягают исключительно на административные правоотношения и требуют применения административных санкций в виде взысканий. Это значит, что по отношению к административному праву административно-деликтное право как его подотрасль или правовой институт всегда будет осуществлять охранительную функцию.

Подытоживая свои рассуждения, А.Н. Крамник отмечает, что административно-деликтное право получит возможность для своего полного проявления только тогда, когда будет отделено в самостоятельную отрасль права. И для этого, по его мнению, есть все основания, прежде всего специфика его предмета правового регулирования.⁷

⁶ Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: [учебное пособие] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – С. 10–11.

⁷ Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: [учебное пособие] / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – С. 10–11.

Из представленного выше анализа видно, что никаких предпосылок и тем более оснований не существует для выделения в системе права Украины самостоятельной отрасли – «Административно-деликтное право». Во-первых, традиционные критерии дифференциации права на отрасли устарели и не срабатывают по отношению к новоиспеченным совокупностям однородных норм права (например, медицинское право), во-вторых, отсутствуют критерии разграничения отрасли права, подотрасли права и правового института (известно только, что отрасль права состоит из подотраслей права и правовых институтов, а подотрасль права – из правовых институтов), в-третьих, предмет правового регулирования лежит в основе выделения всех элементов системы права (отраслей, подотраслей, правовых институтов), поэтому не может быть единственным критерием дифференциации права на отрасли.

В юридической литературе административно-деликтное право иногда рассматривается в качестве подотрасли административного права. Например, В.К. Колпаков отмечает, что административно-деликтное право в условиях сегодняшнего развития юридической науки обоснованно может быть представлено как самостоятельная подотрасль административного права. Признание же административно-деликтного права подотраслью административного права не только точнее отразит объективные изменения в структуре украинского права вообще, но и будет способствовать развитию самой науки административного права.⁸

Как видим, В.К. Колпаков не категорично заявляет, а лишь предполагает возможность рассмотрения административно-деликтного права в качестве подотрасли административного права. Объясняется такой подход ученого тем, что особенности предмета правового регулирования административно-деликтного права не являются определяющими для установления его статуса в системе права Украины, потому что предмет правового регулирования является обязательным и общим критерием для выделения в системе права отраслей, подотраслей и правовых институтов. Считаем, что подотрасли административного права должны определяться (выделять) по одному критерию и охватывать весь спектр норм административного права. Например, подотрасли материального административного права и процедурного административного права выделяются по одному критерию и охватывают все административные нормы права. При этом административно-деликтное право оказывается равномерно рассеченным между нормами материального и нормами процедурного административного права, так как в нем сосредоточены как материальные, так и процедурные нормы. Предлагая выделять в системе административного права такую подотрасль, как административно-деликтное право, В.К. Колпаков не уточняет, какие еще существуют подотрасли в административном праве, которые бы были выделены по одному критерию и охватывали бы весь спектр норм административного права. Можно предположить, что наряду с административно-деликтным правом в системе административного права целесообразно выделить такие подотрасли: административно-управленческое право (отношения соподчинения в органах публичной администрации, а также институт служебного права), административно-сервисное право (отношения по предоставлению административных услуг), административно-процессуальное право (отношения по рассмотрению публичных споров в административных судах) и др. Однако такой подход полностью размывает разницу между подотраслью и правовым институтом.

В юридической литературе административно-деликтное право, как правило, рассматривается в качестве правового института административного права. Например, учитывая тот факт, что предмет регулирования отрасли всегда соотносится с предметом регулирования института как род и вид, Д.Н. Лукьянец делает вывод, что предмету регулирования института должны быть присущи все признаки предмета регулирования отрасли и, кроме того, присущи дополнительные специфические признаки.⁹ В рамках административного права Д.Н. Лукьянец выделяет статусные и функциональные институты. Причем институт административной ответственности относит к функциональным институтам, так как через него реализуется регулятивная динамическая функция административного права.¹⁰ Сам институт административно-ответственности (административно-деликтного права) определяет как совокупность норм, которые определяют структуру, принципы и правила функционирования механизма реализации в административном порядке санкций правовых норм, имеющих форму взысканий.¹¹

⁸ Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком-Інтер, 2004. – С. 99.

⁹ Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [монографія] / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – С. 100.

¹⁰ Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: дис. ... д. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.М. Лук'янець; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2007. – С. 102–103.

¹¹ Там же. – С. 102–113.

Конечно же, можно спорить с Д.Н. Лукьянцом по поводу критериев классификации и видов правовых институтов административного права, относительно содержания предмета правового регулирования института административной ответственности (административно-деликтного права), однако следует полностью согласиться с ученым в том, что предмет и метод правового регулирования административно-деликтного права, его цели и принципы дают лишь основания для выделения в системе административного права Украины института с названием «Административно-деликтное право».

Выводы. На основании проведенного анализа можно сделать такие выводы:

– во-первых, в связи с тем, что сегодня отсутствуют четкие критерии разграничения отрасли права, подотрасли права и правового института, нет никаких оснований административно-деликтное право рассматривать в качестве самостоятельной отрасли права и в качестве подотрасли административного права Украины;

– во-вторых, учитывая современный уровень развития юридической науки, административно-деликтное право следует рассматривать как институт административного права, который, во-первых, как элемент более общей системы обеспечивает реализацию охранительной функции административного права, во-вторых, как самостоятельная система норм права, регулирующих однородную группу общественных отношений, реализует учредительную, ограничительную, профилактическую, правозащитную (процессуальную), карательную, правовосстановительную, компенсационную и воспитательную функции.

Аннотация

В статье раскрываются общие проблемы теории права относительно критериев выделения в системе права Украины ее структурных элементов. Характеризуются представленные в юридической литературе точки зрения на место административно-деликтного права в системе права Украины. Акцентируется внимание на том, что сегодня отсутствуют четкие критерии дифференциации права на отрасли, подотрасли и правовые институты. Аргументируется точка зрения, согласно которой административно-деликтное право следует рассматривать как правовой институт административного права.

Summary

The article reveals the general problems of the theory of law with respect to the criteria for the allocation in the legal system of Ukraine of its structural elements. Characterized by the views presented in the legal literature regarding the place of administrative and tort law in the system of law of Ukraine. Attention is focused on the fact that today there are no clear criteria for differentiating the right to branches, sub-sectors and legal institutions. The point of view according to which the administrative-tort law should be considered as a legal institution of administrative law is argued.

Использованная литература:

1. Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть : [учебное пособие] / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2004. – 288 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 528 с.
3. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д.М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
4. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.М. Лук'янець ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2007. – 402 с.

Olena Mykolenko,

Candidate of Juridical Sciences,

*Associate Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Odessa I.I. Mechnikov National University*