



УДК 342.96.21

МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

Алена МИКОЛЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

АННОТАЦИЯ

В статье на основе анализа разработок теории права и науки административного права раскрываются особенности метода правового регулирования административно-деликтного права. Анализируются нормы законодательства Украины об административной ответственности, в которых отображены особенности способов и типов правового регулирования административно-деликтного права. Обращается внимание на то, что метод правового регулирования помогает раскрыть особенности не только регулятивной и охранительной функций права, но и особенности реализации ограничительной и правозащитной функций административно-деликтного права.

Ключевые слова: метод правового регулирования, административно-деликтное право, способы правового регулирования, функции административно-деликтного права.

THE METHOD OF LEGAL REGULATION AND THE FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE-TORTABLE LAW

Alena MIKOLENKO,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics Odessa I.I. Mechnikov National University

SUMMARY

In the article, based on the analysis of developments in the theory of law and the science of administrative law, features of the method of legal regulation of administrative-tort law are disclosed. The norms of the legislation of Ukraine on administrative responsibility are analyzed, in which features of methods and types of legal regulation of administrative-tort law are displayed. Attention is drawn to the fact that the method of legal regulation helps to reveal the features of not only the regulatory and protective functions of law, but also the special features of the implementation of restrictive and human rights functions of administrative-tort law.

Key words: method of legal regulation, administrative-tort law, ways of legal regulation, functions of administrative-tort law.

REZUMAT

În articol, pe baza analizei evoluțiilor din teoria dreptului și știința dreptului administrativ, sunt prezentate caracteristicile metodei de reglementare juridică a dreptului administrativ și delictual. Se analizează normele legislației Ucrainei privind responsabilitatea administrativă, în care sunt expuse caracteristicile metodelor și tipurilor de reglementare juridică a dreptului administrativ și delictual. Se atrage atenția asupra faptului că metoda de reglementare juridică contribuie la dezvăluirea caracteristicilor nu numai a funcțiilor de reglementare și protecție a legii, ci și a caracteristicilor speciale ale implementării funcțiilor restrictive și ale drepturilor omului ale dreptului administrativ și delictual.

Cuvinte cheie: metodă de reglementare juridică, lege administrativă-cort, metode de reglementare juridică, funcții de drept administrativ-delictuală.

Постановка проблемы. О методе правового регулирования ученые вспоминают, прежде всего, как о критерии дифференциации права на отрасли, а также при характеристике особенностей отраслевого правового регулирования. Когда же в юридической литературе упоминаются особенности правового регулирования на уровне подотрасли или института, то характеристика таких особенностей сводится к тезису, что метод правового регулирования подотрасли и института ничем не отличается от отраслевого метода правового регу-

лирования. Таким образом, анализ правового регулирования на уровне подотраслей и институтов права не осуществляется. Административно-деликтное право не является исключением из этого правила. Метод административно-деликтного правового регулирования глубоко не исследовался. О нем фрагментарно вспоминали лишь те ученые, которые пытались обосновать существование в системе права самостоятельной отрасли права – «административно-деликтное право» (например, А.Н. Крамник, В.Н. Ульянова, А.П. Шергин и др.).

Актуальность темы исследования. Рассмотрение содержания метода административно-деликтного правового регулирования будет способствовать раскрытию особенностей административно-правового регулирования в общей системе административно-правового регулирования, а также совершенствованию административно-деликтного законодательства Украины, которое существенно отстает от темпов развития отношений в обществе и от других процессуальных законодательств Украины.

Состояние исследования. Метод административно-деликтного правового



го регулирования фрагментарно освещался в работах Ю.П. Битяка, И.П. Голосниченка, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Н. Крамник, В.Н. Ульяновой, А.П. Шергина и других ученых. Вместе с тем в науке административного права особенности административно-деликтного правового регулирования через анализ методов, способов и типов правового регулирования не исследовались комплексно на монографическом или диссертационном уровне.

Целью и задачей статьи является характеристика особенностей метода правового регулирования административно-деликтного права, а также выявление недостатков законодательства об административной ответственности в Украине.

Изложение основного материала. Распространенным в юридической литературе является определение метода правового регулирования как совокупности приемов, способов и средств, закрепленных в праве и используемых в процессе правового регулирования общественных отношений (А.С. Васильев, М.С. Кельман, А.Г. Мурашин, О.Ф. Скакун, Н.М. Хома и др.) [1, с. 171; 2, с. 376; 3, с. 262]. Вместе с тем по поводу метода правового регулирования в юридической литературе высказываются различные, иногда противоречивые точки зрения. Их анализ позволяет выделить следующие основные тенденции в трактовке метода правового регулирования.

Во-первых, при характеристике системы права и критериев деления права на отрасли, ученые обычно оперируют двумя методами правового регулирования – императивным и диспозитивным и, соответственно, раскрывают их содержание. Впрочем, есть научные работы, которые указывают на существование других подходов к пониманию метода правового регулирования и сферы использования этого термина. Например, М.С. Кельман, А.Г. Мурашин и Н.М. Хома, кроме императивного и диспозитивного методов правового регулирования, предлагают выделять метод поощрения, метод автономности и равенства сторон, метод рекомендации, а также метод убеждения и принуждения [2, с. 376–377]. Не хотим углубляться в дискуссии по вопросам теории права, однако не можем согласиться с такой классификаци-

ей методов правового регулирования. Считаем, что нельзя отождествлять методы правового регулирования и методы реализации исполнительной власти. Поощрение, убеждение и принуждение являются методами реализации исполнительной власти. Такой подход является распространенным явлением в современной юридической литературе, что, во-первых, искажает результаты научных исследований, посвященных правовому регулированию, во-вторых, размывает различия между государственным и правовым воздействием на общественные отношения. Государство осуществляет свое воздействие на общественные отношения через правотворческую и правоприменительную деятельность. В правотворческой сфере используются методы правового регулирования, тогда как в правоприменительной деятельности – методы реализации власти органами публичной администрации. То есть, когда речь идет о методе правового регулирования, то акцент смещается в сторону таких понятий, как «предписание», «запрет» и «дозволение». Когда же речь идет о методе реализации власти органами публичной администрации, то акцент смещается в сторону таких понятий, как «убеждение», «поощрение», «принуждение», «стимулирование», «координация» и др. [4, с. 136–137].

В юридической литературе представлены также и другие комплексные исследования представителей отраслевых юридических наук, в которых критикуется разделение метода правового регулирования на императивный и диспозитивный и предлагается характеристика такого метода через анализ и количественное соотношение способов правового регулирования, к которым относятся предписание, запрет и дозволение. Например, В.Д. Сорокин считает, что единственный метод правового регулирования как системное явление органично объединяет в единое целое три способа правового регулирования – предписание, запрет и дозволение [5, с. 43–45].

Во-вторых, при характеристике отраслевых методов правового регулирования иногда в юридической литературе оперируют понятиями «императивный» и «диспозитивный» методы правового регулирования, но только для того чтобы подчеркнуть отношение

норм данной отрасли к подсистемам публичного или частного права. Других методологических преимуществ в научно-исследовательских работах, посвященных отраслевым особенностям правового регулирования, использование понятий «императивный метод» или «диспозитивный метод» не дает. Поэтому при характеристике специфики отраслевого правового регулирования ученые прибегают к раскрытию содержания и особенностей способов правового регулирования – предписаний, запретов и дозволений.

В-третьих, в юридической литературе при характеристике метода правового регулирования какого-то отдельного правового института очень часто отмечается, что ему присущи те же признаки, что и отраслевому методу. Например, Д.В. Голобородько, обосновывая место миграционного права в системе права Украины, отмечает, что при характеристике метода миграционного права достаточно ярко проявляется влияние административно-правовой сферы на становление миграционного права [6, с. 222]. То есть анализ метода правового регулирования миграционного права свелся лишь к констатации факта, что метод миграционного правового регулирования почти ничем не отличается от административно-правового метода правового регулирования. Это довольно распространенное явление, когда правовой метод института административного права не анализируется и не раскрывается в научных работах.

В-четвертых, в юридической литературе, особенно при характеристике отраслевого правового регулирования, редко вспоминают о типах правового регулирования. Характеристика типов правового регулирования по отношению к конкретной отрасли права или по отношению к конкретному правовому институту дает дополнительное представление об особенностях правового регулирования данной отрасли или института. Это касается и административно-деликтного права как института административного права Украины.

Перечисленные выше тенденции исследования в научной литературе метода правового регулирования дают возможность говорить о том, что это понятие имеет разное содержание в зависимости от уровня и сферы его



использования. То есть метод правового регулирования определяют: 1) как общий метод правового регулирования, и в этом случае характеризуют его как совокупность приемов, способов и средств, которые закреплены в праве и присущи всем элементам системы права Украины; 2) как сам по себе метод правового регулирования, и в этом случае делят его на императивный и диспозитивный методы; 3) как отраслевой метод правового регулирования, и в этом случае характеризуют его как совокупность приемов, способов и средств, осуществляющих регулирование общественных отношений в пределах соответствующей отрасли права [7, с. 290].

Хотим отметить, что в последующих положениях научной статьи метод административно-деликтного правового регулирования будет рассматриваться как совокупность способов и типов правового регулирования, с помощью которых административно-деликтное право осуществляет целевое воздействие на соответствующую группу общественных отношений.

Как уже отмечалось, способы правового регулирования традиционно делят на три вида – предписания, запреты и дозволения. Все три способа правового регулирования используются в административно-деликтном праве.

Предписания как способ правового регулирования характеризуются тем, что участников общественных отношений обязывают совершить определенный вариант поведения, то есть государство путем установления правовых предписаний требует от субъектов права осуществления действий, предусмотренных действующим законодательством. Если обратиться к положениям материальной части КУоАП, то к нормам, содержащим предписания, можно отнести следующие. Например, ст. 7 КУоАП закрепляет:

– что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения законности (ч. 2 ст. 7). Это значит, что субъекты, от которых зависит эффективность и оперативность административного производства, обязаны соблюдать в своей деятельности принцип законности;

– что применение уполномоченными на то органами и должностными ли-

цами мер административного воздействия осуществляется в пределах их компетенции и в точном соответствии с законом (ч. 3 ст. 7). Это означает, что субъекты, которые вправе применять меры процессуального обеспечения, составлять протокол об административном правонарушении и выносить постановление по делу, обязаны соблюдать при применении мер административного принуждения требования компетенции и принципа законности.

Ч. 1 ст. 38 КоАП содержит требование, согласно которому административное взыскание налагается не позднее чем через два месяца со дня совершения правонарушения, а при обнаружении правонарушения – не позднее чем через два месяца со дня его обнаружения, за исключением случаев, когда дела об административных правонарушениях подведомственны суду (судье). Это означает, что административно-юрисдикционные органы обязаны выполнять требования законодательства относительно сроков наложения административных взысканий.

В процессуальной части КУоАП также есть нормы, которые содержат предписания. Так, ч. 5 ст. 258 КУоАП закрепляет, если при составлении постановления об административном правонарушении лицо оспорит допущенное нарушение и административное взыскание, которое на него накладывается, то уполномоченное должностное лицо обязано составить протокол об административном правонарушении в соответствии с требованиями ст. 256 КУоАП, кроме случаев, предусмотренных действующим законодательством. В ст. 259 КУоАП содержится требование к субъектам, осуществляющим доставку нарушителя, о том, что доставка должно быть проведено в максимально короткий срок. То есть предписания как способ административно-деликтного правового регулирования довольно распространены как в материальной, так и в процессуальной частях КУоАП.

Хотим обратить внимание на большое количество положений КУоАП, которые посвящены полномочиям субъектов административно-юрисдикционной деятельности. Нормы, устанавливающие полномочия таких субъектов, с одной стороны, можно отнести к предписаниям, так как орган админи-

стративной юрисдикции обязан реагировать на факты совершения правонарушений способами, предусмотренными действующим законодательством, а с другой – их можно отнести к дозволениям, так как применение мер принуждения и совершение других действий в рамках производства по делам об административных правонарушениях является правом субъекта административной юрисдикции. В этом проявляется особенность правового статуса субъектов административно-юрисдикционной деятельности, так как их полномочия – это одновременно и права, и обязанности. Поэтому относительно полномочий субъектов административно-юрисдикционной деятельности, которые перечислены в ст. 255 КУоАП и Главе 17 КУоАП, законодатель использовал обязательно-разрешительный (компетенциальный) способ правового регулирования.

Дозволение как способ административно-деликтного правового регулирования характеризуется тем, что субъекты права наделяются соответствующими юридическими правами и вправе совершать действия, которые разрешены государством и предусмотрены в действующем законодательстве. Такие права не обязательно следует реализовывать, субъекты права сами решают совершать или не совершать определенные действия, реализовывать или не реализовывать определенные права.

Если обратиться к положениям материальной части КУоАП, то в ней отсутствуют нормы, которые бы содержали дозволения. Это показывает, что материальные нормы административно-деликтного права не используют такой способ правового регулирования как дозволение. В процессуальной же части КУоАП дозволения используются, в основном, при закреплении прав участников производства по делам об административных правонарушениях. Это тоже особенность, которая одновременно присуща как способам административно-деликтного правового регулирования, так и правовому статусу отдельных субъектов административно-деликтного права. Например, ч. 3 ст. 256 КУоАП закрепляет, что лицо, в отношении которого составляется протокол об административных правонарушениях, может отказаться от



подписания протокола (о чем делается соответствующая запись в протоколе), а также имеет право предоставить свои объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу, или изложить мотивы своего отказа от его подписания. Ст. 268 КУоАП дает неполный перечень процессуальных прав, которые может реализовать в рамках производства по делам об административных правонарушениях лицо, привлекаемое к административной ответственности: ознакомиться с материалами дела, давать объяснения, предоставлять доказательства, заявлять ходатайства; при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, другого специалиста в области права, который по закону имеет право на предоставление правовой помощи лично или по поручению юридического лица, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство; обжаловать постановление по делу.

Запреты как способ административно-деликтного правового регулирования характеризуются тем, что государство предлагает субъектам права воздержаться от совершения определенных действий. Если обратиться к положениям материальной части КУоАП, то к нормам, которые содержат запреты, можно отнести статьи всех глав Особенной части КУоАП. Именно в Особенной части КУоАП содержится перечень административных правонарушений, раскрывается их содержание и предусматриваются санкции за их совершение. Вместе с тем в материальной части КУоАП есть и другие нормы, относящиеся к запретам. Например, ч. 1 ст. 7 КУоАП закрепляет, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. То есть содержится запрет применять меры административного принуждения к лицам, если это не соответствует требованиям действующего законодательства относительно оснований и порядка их применения.

Процессуальная часть КУоАП, характеризуется тем, что запрет как способ административно-деликтного правового регулирования в ней почти не используется. Есть лишь одно

исключение из этого правила. Так, ч. 3 ст. 266 КУоАП закрепляет, что перечень учреждений здравоохранения, которым предоставляется право проведения освидетельствования лица на состояние алкогольного, наркотического или другого опьянения, или относительно пребывания под воздействием лекарственных препаратов, снижающих его внимание и скорость реакции, утверждается управлениями здравоохранения местных государственных администраций. Проведение осмотра лиц на состояние алкогольного, наркотического или другого опьянения, или относительно пребывания под воздействием лекарственных препаратов, снижающих их внимание и скорость реакции, в других заведениях запрещается.

Рассматривая положения Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины), можно констатировать, что в нем содержатся: запрет дважды привлекать к уголовной ответственности за одно и то же правонарушение (п. 12 ч. 1 ст. 7 и ст. 19 УПК Украины); запрет во время уголовного производства подвергать лицо пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию, прибегать к угрозам применения такого поведения, содержать лицо в унижительных условиях, принуждать к действиям, которые унижают его достоинство (ч. 2 ст. 11 УПК Украины); запрет участвовать в проверке приговоров и определения для судьи, который принимал участие в вынесении приговора или определения (ч. 3 ст. 35 УПК Украины); запрет вмешиваться в процессуальную деятельность прокурора лиц, не имеющих на то законных полномочий (ч. 1 ст. 36 УПК Украины); запрет поручать осуществление досудебного расследования уголовного преступления, отнесенного к подследственности Национального антикоррупционного бюро Украины, другому органу досудебного расследования (ч. 5 ст. 36 УПК Украины); запрет вмешиваться в процессуальную деятельность следователя лиц, не имеющих на то законных полномочий (ч. 5 ст. 40 УПК Украины) и др. Поэтому отсутствие в процессуальной части административно-деликтного права запретов как способов правового регулирования является, с одной сто-

роны, особенностью административно-деликтного права, а с другой – его существенным недостатком.

Особенности административно-деликтного права раскрываются также через анализ типов правового регулирования. Все виды типов правового регулирования можно изложить в виде следующих правил.

«Разрешено все, что прямо не запрещено законом» – это правило, которое используется для характеристики общеразрешительного типа правового регулирования. Этот тип правового регулирования присущ, как правило, частным отраслям права, к которым относится гражданское право. Административно-деликтное право является правовым институтом административного права, которое относится к публичным отраслям права. То есть общеразрешительный тип правового регулирования не используется в рамках административно-деликтного права Украины.

«Запрещено все, кроме прямо разрешенного законом» – это правило, которое используется для характеристики общезапретного типа правового регулирования. Этот тип, в отличие от общеразрешительного, широко используется в административно-деликтном праве, поскольку участники производства по делам об административных правонарушениях могут реализовывать только те процессуальные права, которые закреплены действующим законодательством. Использование других прав, не предусмотренных административно-деликтным законодательством, запрещено.

«Разрешено только то, что прямо указано в законе» – это правило, которое используется для характеристики дозвоительно-обязывающего типа правового регулирования. Как уже отмечалось, при характеристике способов правового регулирования, органы административной юрисдикции наделены действующим законодательством, в том числе и КУоАП, широким кругом юрисдикционных полномочий. Эти полномочия нельзя отнести ни к правам, ни к обязанностям, поскольку они являются одновременно и правами, и обязанностями. Считаем, что выделение данного типа правового регулирования является неуместным в теории права по следующим причинам:



во-первых, он полностью охватывается содержанием общезапретного типа правового регулирования, который тоже заключается в том, что субъекты административно-юрисдикционной деятельности могут совершать только те действия, которые прямо предусмотрены в законе;

во-вторых, здесь идет речь о специфике закрепления в действующем законодательстве запретов и разрешений по отношению к особой группе субъектов права, то есть о способе правового регулирования, а не о типе правового регулирования. Этот способ правового регулирования, по нашему мнению, следует называть обязательно-разрешительным (компетенциальным) способом правового регулирования.

Анализ способов и типов правового регулирования административно-деликтного права дает возможность не просто говорить о реализации административно-деликтным правом регулятивной и охранительной функций, что в общем присуще всем отраслям, подотраслям и институтам права, а показать специфику реализации ограничительной и правозащитной функции, что свойственно не всем отраслям, подотраслям и институтам права Украины.

Выводы. На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, метод административно-деликтного правового регулирования – это совокупность способов и типов правового регулирования, с помощью которых административно-деликтное право осуществляет целевое воздействие на однородную группу общественных отношений.

Во-вторых, при административно-деликтном правовом регулировании используются все способы правового регулирования, а именно предписания, запреты и дозволения. Предписания как способ административно-деликтного правового регулирования в равной мере используются в материальной и процессуальной частях административно-деликтного права. Дозволения не фигурируют в материальной части административно-деликтного права, но часто используются в его процессуальной части. Запреты в основном используются в материальной части административно-деликтного права,

тогда как процессуальная часть, кроме единичных случаев, не знакома с таким способом правового регулирования.

В-третьих, при закреплении полномочий органов административной юрисдикции административно-деликтное право использует специфический способ правового регулирования, а именно обязательно-разрешительный (компетенциальный) способ.

В-четвертых, запреты как способ правового регулирования доминируют в административно-деликтном праве. Их доминирующее положение среди других способов правового регулирования объясняется не только количественными показателями (59% норм КУоАП от общего количества составляют нормы-запреты), но и тем, что все остальные способы находятся в подчинении по отношению к запретам. То есть предписания, дозволения и обязательно-разрешительный (компетенциальный) способ правового регулирования используются в рамках административно-деликтного права только для обеспечения реализации установленных запретов. Именно в этом проявляется специфика современного административно-деликтного права.

В-пятых, в административно-деликтном праве основным типом правового регулирования является общезапретный тип правового регулирования, суть которого раскрывается в требовании – «запрещено все, кроме прямо разрешенного законом».

Список использованной литературы:

1. Теорія права і держави: підручник / А.С. Васильєв, В.В. Іванов, І.С. Канзафарова і ін.; за заг. ред. А.С. Васильєва. Х.: ООО „Одиссей”, 2007. 448 с.

2. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права: підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома. Л.: Новий Світ-2000, 2004. – 584 с.

3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: Консум, 2000. 704 с.

4. Баламуш М.А. Міграційний режим в Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне

право / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 206 с.

5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.

6. Голобородько Д. Міграційне право: проблеми становлення як самостійної правової галузі. Публічне право. 2015. № 1 (17). С. 219–224.

7. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Х.: Бурун Книга, 2010. 336 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Миколенко Алена Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mikolenko Alena Nikolayevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics Odessa I.I. Mechnikov National University

mikolenkoalena@gmail.com