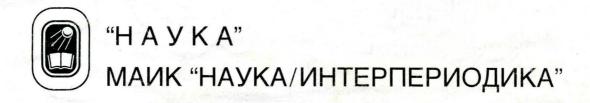


ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

http://www.maik.rssi.ru

• Принципы административно-юрисдикционного процесса • Залог сельскохозяйственных земель в российском праве • Избирательные правоотношения • Российское трудовое право: история и современность • К 200-летию со дня рождения А.С. Пушкина • Первая конференция мира 1899 г. и Ф.Ф. Мартенс •



СОДЕРЖАНИЕ

| Номер 5, 1999 | |
|---|-----|
| | |
| Принципы административно-юрисдикционного процесса $A. 10. \ Якимов$ | 5 |
| | |
| Залог сельскохозяйственных земель в российском праве XX века Г. Е. Быстров | 12 |
| избирательное право и развитие демократии | |
| Избирательные правоотношения | |
| Ю. А. Веденеев, С. Д. Князев | 27 |
| хозяйство, труд, право | |
| Российское трудовое право: история и современность | |
| С. А. Иванов | 36 |
| Специальная правоспособность субъектов гражданского права | |
| в сфере действия общего запрета В. В. Кудашкин | 46 |
| ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И РАЗВИТИЕ АГРАРНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСОВОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА | |
| Проблемы теории аграрного, природоресурсового и экологического права и методики преподавания в юридических вузах России аграрно-правовых и эколого-правовых дисциплин (Материалы международного научно-правовых дисциплин (Продолжение) | |
| Г. Е. Быстров, Т. С. Бакунина | 55 |
| к 200-летию со дня рождения а.с. пушкина | |
| "Законов мощных сочетанье" | |
| А. В. Наумов | 71 |
| УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ | |
| Актуальные проблемы административного права России | |
| О. И. Бекетов | 80 |
| право и международные отношения | |
| Оптимизация механизмов и институтов защиты прав военнослужащих в Российской Федерации с учетом опыта зарубежных стран | |
| Ю. И. Мигачев | 89 |
| В ПОМОЩЬ ИЗУЧАЮЩИМ ТЕОРИЮ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА | |
| Механизм правового воздействия на общественные отношения | |
| А. И. Бобылев | 104 |
| СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ | |
| Первая конференция мира 1899 г. и Ф.Ф. Мартенс | |
| В. В. Пустогаров | 110 |

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

В Омском юридическом институте МВД РФ в мае 1998 г. состоялась Всероссийская научнопрактическая конференция "Актуальные проблемы административного права России". В ней приняли участие представители вузов (в основном системы Министерства внутренних дел) Москвы, Волгограда, Омска, Перми, Рязани, Уфы и других городов. В докладах и сообщениях были подняты современные проблемы административного права как науки, отрасли законодательства и учебной дисциплины.

Открывая конференцию, начальник Омского юридического института МВД России, доктор юрид. наук, проф. А.Н. Харитонов отметил, что и в условиях переживаемых страной трудностей юридическая наука продолжает развиваться. На страницах ведущих российских юридических изданий, научных конференциях различного уровня обсуждаются важные проблемы государства и права. Заметна активность ученых-административистов. Характерный пример - ежегодво проводимые "Лазаревские чтения". Ценность конференции, проводимой у нас, в Омске, прежде всего состоит в том, что в дискуссии примут участие ученые вузов МВД России, в которых, как известно, имеются достаточно сильные научные школы, в том числе административно-правового направления.

- А.П. Коренев, доктор юрид, наук, проф., заслуженный деятель науки РФ (Московский юридический институт МВД России), выступил с докладом "Актуальные проблемы науки административного права". К таким проблемам он отнес: принципы административного права; современные методы и формы управлении и административно-правовая защита их прав, свобод и законных интересов в этой сфере; развитие теории административно-процессуального права; кодификацию административного законодательства и ее совершенствование, в том числе законодательства об административных правонарушениях.
- К сожалению, исследованию принципов административного права не уделяется должного внимания. В научной и учебной литературе говорится в основном о принципах управления. Между тем это взаимосвязанные, но разнопорядковые категории: принципы права это основные идеи, положения, определяющие сущность отрасли административного права. В них находят свое выра-

жение и принципы управления. К числу основных принципов отрасли административного права: требующих, по нашему мнению, всестороннего исследования, относятся: законность; научность; демократизм нормотворчества и реализации правовых норм; равенство граждан перед законом и правоприменителем, взаимные права, обязанности и ответственность субъектов управления и личности; федерализм; гуманизм; государственная защита прав, свобод и законных интересов граждан; оптимальное распределение компетенции (предметов ведения) между субъектами управления.

Отказ от государственно-правового управления экономикой, переход к рыночным отношениям в хозяйственной и иных сферах жизнедеятельности, закрепление различных форм собственности обусловили изменение методов осуществления деятельности исполнительной власти. Произошло ограничение сферы использования методов непосредственного директивного управления его объектами (предприятиями, учреждениями, организациями и т.п.). Наряду с этим получили широкое применение методы регистрации объектов управления, лицензирования, контроля и надзора, кредитования, налогообложения и др. Все это требует от науки административного права отказа от ряда устоявшихся взглядов на роль традиционных методов управления, изучения, обобщения и анализа получивших распространение в последние годы методов и средств осуществления управленческой деятельности государственными органами исполнительной власти.

Ограничение в управлении сферы отношений власти-подчинения (вертикальных отношений) и распространение горизонтальных отношений вызывают необходимость внесения корректив в учение о формах исполнительной деятельности. В последнее время помимо традиционных правовых форм обоснованию активизировался административный договор как одна из правовых форм управленческой деятельности. Говоря об исследовании сущности административных договоров, нужно отметить, что практическое значение прежде всего приобретает изучение вопросов, связанных с контролем за соблюдением правил сторонами договора, гарантиями выполнения взятых на себя обязательств.

 Злободненной остается проблема реального участия граждан в государственном управлении. слушателей к его изучению, позволяет им глубже усвоить особенности организации и деятельности ОВД в системе органов исполнительной власти, устранить дублирование, сэкономить учебное время.

В первой части курса "Административная деятельность ОВД" появляется возможность более подробно изучать практические вопросы линейно-отраслевых служб: охраны общественного порядка в обеспечения общественной безопасности, лицензионно-разрешительной, паспортно-визовой работы, контроля за соблюдением правил проживания иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Вторую часть курса "Административная деятельность ОВД" должна составлять административно-юрисдикционная деятельность ОВД. Это обусловлено тем, что ОВД занимают преобладающее место в системе административной юрисдикции. Они ежегодно привлекают к административной ответственности около 60 млн. человек, т.е. 80% всех привлекаемых к административной ответственности в стране. Как неоднократно отмечалось в решениях коллегии и приказах МВД России, именно в административно-юрисдикционной подготовке выпускников образовательных учреждений МВД имеются серьезные недостатки, ведущие к нарушению законности и прав граждан. Включение в куре "административная деятельность ОВД" вопросов административноюрисдикционной деятельности в качестве самостоятельного раздела позволит устранить указанные недостатки.

Соловей Ю.П., доктор юрид. наук, проф. (Омский юридический институт МВД России), остановился на проблеме Полицейского права как отрасли административного права. "Пока нет еще определения понятия административного права" – так в конце XIX в. оценивал результаты бурного и достаточно длительного развития западноевропейской науки административного права один из крупнейших представителей ее германской школы Л. Штейн. Приходится констатировать, что этот вывод в какой-то мере применим и для характеристики нынешнего состояния отечественной административистики. Достаточно сказать, что термин "Административный кодекс" используется в качестве синонима Кодекса РСФСР об административных правонарушениях не только в публичных выступлениях высокопоставленных политиков и функционеров, в тексте ряда официальных документов федеральных органов государственной власти, но даже в работах некоторых известных ученых-юристов. Более того, есть все основания полагать, что, впервые вводя в конституционно-правовой оборот понятие "административное законодательство", разработчики проектов Конституции РФ и Федеративного договора

скорее всего понимали его по существу, как законодательство об административных правонарушениях, что, разумеется, далеко не одно и то же.

Примечательно и то, что в Общеправовом классификаторе отраслей законодательства, включающем 53 позиции, "административное законодательство" как самостоятельная отрасль отсутствует будучи "разбросанным" по иным классификационным группам.

Трудности в определении понятия административного права обусловлены прежде всего широчайшим объемом и многообразием общественных отношений, составляющих сферу действия законодательства, именуемого административным. В силу крайней разнородности своего предмета административное право, как уже давно считается юридической наукой, не поддается кодификации.

С учетом сказанного административное законодательство, по-видимому, следует считать не отраслью, а более крупным звеном правовой системы - массивом законодательства. Иными словами, административное право можно представить в виде некоего правового образования ("суперотрасли"), вбирающего в себя ряд правовых отраслей (подотраслей), как вполне уже оформившихся либо находящихся на этапе становления, так пока еще и "скрытых". В этой связи нельзя не поддержать тех авторов, которые называют административное право "правоформирующей отраслью" (Ю.А. Тихомиров) и ведут в той или иной мере речь о финансовом, налоговом, инвестиционном, информационном, экологическом, муниципальном, образовательном, предпринимательском, земельном и других подотраслях административного права и законодательства (Бачило И.Л.).

Самостоятельное место в этом ряду, на мой взгляд, занимает полицейское право. Вынесенные мною в конце 1993 г. на обсуждение юридической общественности идеи реабилитации и развернутая концепция полицейского права как подотрасли отечественного административного права обрели к настоящему времени немало сторонников.

Некоторые особенно энергичные поборники идеи полицейского права начали даже сводить все административное право вообще к двум его подотраслям – управленческому и полицейскому праву, полагая, что последнее составляет "основу" административного права, является его "краеугольным камнем" (К.С. Бельский). Однако такое понимание гипертрофирует роль полицейского права в системе отрасли и, на что уже указывалось в юридической литературе, ограничивает современный объем и тенденции развития административного права, прежде всего его, так сказать, неполицейской составляющей ("управленческого права"). Кроме того, "управленческо-

му праву" вовсе не присуще то внутреннее единство правовых норм и институтов, которое позволяет вести речь о подотрасли права. Вообще "управленческое право" есть во многом, на мой взгляд, надуманное понятие.

Следует подчеркнуть, что своей известной самостоятельностью полицейское право обязано вовсе не наименованию соответствующего государственного органа, а существу так называемой полицейской деятельности. Последняя представляет собой применение в установленных законом случаях и порядке органами исполнительной власти, их должностными лицами и иными уполномоченными на то субъектами (в том числе и гражданами) административно-правовых мер, сопряженных с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы физических и юридических лиц. Общественные отношения, складывающиеся в сфере полицейской деятельности, как раз и составляют предмет полицейского права.

Некоторые авторы, положительно воспринявшие идею полицейского права, не всегда могут уловить эти характерные особенности предмета полицейского права, в связи с чем необоснованно расширяют его объем. Так, согласно одной из точек зрения, полицейское право есть система норм "в рамках отрасли административного права, регулирующих организацию и деятельность полицейских органов" (И.И. Мушкет). Здесь, на мой взгляд, допущены сразу три неточности, ибо, вопервых, к предмету полицейского права нельзя относить вопросы организации полицейских органов, как, впрочем, и других структур исполнительной власти. Это обычная, так сказать, административно-правовая материя. Во-вторых, далеко не вся деятельность полицейских органов является полицейско-правовой. Она может быть уголовно-процессуальной или административноправовой, но без вторжения в права и свободы физических и юридических лиц (например, деятельность милиции по выдаче водительских удостоверений, лицензий и разрешений на приобретение и хранение оружия и т.п.). В-третьих, полицейское право охватывает соответствующую деятельность не только полицейских органов (милиции, органов государственной противопожарной службы, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, службы судебных приставов и др.), но и органов контроля и надзора, военнослужащих, негосударственных охранных предприятий, общественных объединений правоохранительной направленности, а также граждан (когда они, например, применяют оружие в целях самозащиты).

В заключение следует подчеркнуть, что эффективное совершенствование нормативно-пра-

вовой основы деятельности силовых структур государства, кодификация законодательства, действующего в данной сфере, возможны лишь на пути признания относительной самостоятельности полицейского права, а также четкого определения предмета и метода этой подотрасли отечественного административного права.

Б.В. Россинский, доктор юрид. наук (Московский институт экономики, политики и права), затронул вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения безопасности доюжного движения в современных условиях. В 1996 г. вступил в силу Федеральный закон "О безопасности дорожного движения". Впервые деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения в стране стала регламентироваться на законодательном уровне. Однако, к сожалению, Федеральный закон "О безопасности дорожного движения" далеко не во всем совершенен, во многом непоследователен, не до конца разрешает ряд проблем, а нередко и просто их игнорирует. Зачастую там, где закон может и должен быть законом прямого действия, в нем без крайней надобности предусматривается разработка других законодательных, правительственных и ведомственных нормативных актов. Все это, с одной стороны, порождает сложности в регулировании отношений в данной сфере, требует дальнейшего изменения, усовершенствования соответствующего законодательства, но, с другой стороны, определяет направления его развития, пути разрешения назревших проблем. Крайне важной в рассматриваемой сфере является проблема совершенствования контрольно-надзорной деятельности. В названном выше Законе, с одной стороны, отражено, что организация и осуществление федеральными органами исполнительной власти или их региональными структурами государственного надзора и контроля являются предметом ведения Федерации, а с другой стороны, не учитывается, что в действительности многие региональные подразделения федеральных надзорных и контрольных инспекций являются в то же время подразделениями органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Ярчайший пример этого - управления, отделы и отделения Госавтоинспекции МВД, УВД, ГРОВД Исследования показывают, что реализация сотрудниками ГИБДД в процессе надзора в сфере дорожного движения таких мер, как ограничение или запрещение дорожного движения на участках улиц и дорог, запрещение или приоставовление ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах и др., как правило, затрагивает не столько интересы дорожных, транспортных, коммунальных предприятий, сколько органов ис-