

О. С. Рогачева

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО
ПРАВА**

Монография



Издательство
Воронежского государственного университета
2011

УДК 342.9.01(470)

ББК 67.401

Р59

Р е ц е н з е н т ы:

д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки
Российской Федерации *Л. Л. Попов*,
д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист
Российской Федерации *А. С. Дугенец*,
д-р юрид. наук, проф. *И. В. Максимов*

Н а у ч н ы й р е д а к т о р –

д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки
Российской Федерации *Ю. Н. Старилов*

Рогачева, О. С.

Р59 Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О. С. Рогачева ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2011 – 356 с.

ISBN 978-5-9273-1902-2

В монографии рассматриваются вопросы эффективности норм административно-деликтного права. Даются понятие и виды эффективности норм административно-деликтного права, анализируются проблемы, возникающие в связи с установлением и применением административной ответственности.

Для специалистов в области административного и административно-деликтного права, а также для студентов и аспирантов юридических вузов.

УДК 342.9.01(470)

ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-1902-2

© Рогачева О. С., 2011
© Оформление, оригинал-макет.
Издательство Воронежского
государственного университета, 2011

ВВЕДЕНИЕ

Современное развитие административно-деликтного права Российской Федерации, постоянное изменение федерального законодательства об административных правонарушениях и активное формирование его в субъектах актуализируют проблему эффективности норм административно-деликтного права.

Необходимость разработки научной концепции эффективности норм административно-деликтного права обусловлена проводимыми преобразованиями в российской правовой системе, вызванными модернизацией публично-правовых отношений в сфере государственного управления, реформированием органов исполнительной власти.

Совершенствование законодательства об административных правонарушениях и административно-деликтного процесса, уточнение понятия и юридического значения норм административно-деликтного права, пересмотр устоявшихся в науке некоторых догм приводят исследователей к необходимости уточнения конкретных понятий, составляющих сущность правового регулирования отношений в сфере административной ответственности: «административно-деликтное право», «норма административно-деликтного права», «административно-деликтные отношения», «административно-деликтный процесс», и выбору методов изучения эффективности норм в целях дальнейшего системного регулирования правовых отношений в сфере административной ответственности.

Модернизация законодательства об административных правонарушениях представляет собой совершенствование и дальнейшее развитие научной доктрины современного административно-деликтного права в части исследования материально-правовой и процессуально-правовой составля-

ющей института административной ответственности, понятийного аппарата законодательства об административных правонарушениях, административной деликтологии и административно-деликтного процесса.

Настоящее исследование посвящено теоретическому осмыслению основных направлений изучения эффективности норм административно-деликтного права, выявлению социально-экономических, организационных и правовых факторов, влияющих на выполнение функций административной ответственности. Данная проблематика имеет приоритетное значение для развития теории и практики применения административной ответственности.

Административные правонарушения – самые распространенные противоправные действия (бездействие), совершаемые в Российской Федерации. Например, в сфере экономики в 2010 г. в Российской Федерации в установленном порядке было рассмотрено 1 080 553 дела об административных правонарушениях¹.

Тенденции, обуславливающие такого рода исследование, формировались на протяжении десятилетнего действия современного законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, состоящего из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и законов субъектов Федерации об административных правонарушениях, и сводятся к следующему:

- бессистемность и хаотичность внесения поправок в КоАП РФ, который относится к наиболее нестабильным источникам кодифицированного законодательства. В юридической литературе многократно совершенно справедливо высказывалось мнение о чрезмерной интенсивности нормативного правового регулирования института административной ответственности. Бессистемность правового регулирования административной ответственности является следствием отсутствия четкой и логичной концепции разработки и установления составов административных правонарушений и санкций за их совершение. Требуется также научное разрешение проблема установления составов административных

¹ Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>

правонарушений, особенно это актуально для административно-деликтных законов субъектов Российской Федерации. Российский законодатель при принятии законов о внесении изменений и дополнений в КоАП РФ впадает в «крайность», когда менее всего учитывает объективность регулируемых общественных отношений, а свою волю направляет лишь на ужесточение санкций за совершение административных правонарушений. Внесение изменений в КоАП РФ лишено какой бы то ни было логической упорядоченности, и это подтверждается попытками разграничения юрисдикционных полномочий на федеральную и региональную составляющие, причем предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях были законодательно регламентированы Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» спустя семь с половиной лет после введения в действие КоАП РФ. Это свидетельствует о несвоевременном принятии норм об административной ответственности;

- отсутствие деликтной политики при формировании законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях (мы наблюдаем это в процессе «переписывания» административно-деликтных законов различными субъектами РФ). Изучение нормативных правовых актов субъектов Федерации позволяет сделать вывод о беспорядочности регионального нормотворчества, что особенно недопустимо в законодательстве об административных правонарушениях. Нормы названных законодательных актов часто дублируют положения КоАП РФ, во многих случаях нормы законодательства субъектов Федерации совпадают, что свидетельствует об отсутствии региональных особенностей и о наличии пробелов в рассматриваемом Кодексе. Как правило, законотворчество субъектов Федерации идет по пути издания тематических законов, что создает определенные неудобства для правоприменителя. Эта хаотичность обуславливает наличие деструктивных явлений, существенно тормозящих социально-экономические реформы, ставящих под угрозу законные права и интересы граждан, общества и государства. Поэтому не случайно современная юридическая наука уделяет повышенное внимание пробле-

мам законодательства об административных правонарушениях субъектов Федерации;

- ужесточение санкций административно-правовых норм «приближает» административную ответственность к уголовной ответственности. Целью применения административного наказания не является и не может являться удовлетворение финансовых интересов государства. В данном случае речь идет об административном штрафе. Судя по сформировавшейся в последние годы тенденции постоянного увеличения размеров штрафа, установленного за совершение административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, складывается впечатление, что законодатель преследует не цель воспитания правонарушителей и предупреждения совершения ими новых правонарушений, а «заботится», прежде всего, о пополнении федерального бюджета. Такой подход весьма вреден, поскольку для значительного числа лиц, привлекаемых к административной ответственности, установленный за совершение соответствующего административного правонарушения даже минимальный размер штрафа является «неподъемным» и поэтому из меры ответственности превращается в меру финансового и психологического давления на указанных лиц.

Истоки многих правонарушений лежат вне сферы права. Попытки искоренить их только путем установления или усиления ответственности, без проведения необходимых социально-экономических и организационных мероприятий, к успеху не приведут. Тенденция возрастания размера административных штрафов за административные правонарушения приводит к тому, что штраф уже нельзя считать критерием отграничения административных правонарушений и преступлений, имея в виду большую степень общественной опасности последних. В связи с этим развитие идет по пути сближения уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Обозначенное положение сказывается негативно не только на общеправовой теории юридической ответственности, но и на отраслевых доктринах и нормативно-правовой основе каждого из видов юридической ответственности.

Проблема эффективности норм административно-деликтного права напрямую связана с задачей обеспечения надеж-

ной правовой защищенности физических и юридических лиц в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Дефекты КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях снижают эффективность производства по делам об административных правонарушениях, провоцируют правоприменительные ошибки.

Необходимость исследования эффективности норм об административной ответственности взаимосвязана с научной теорией правового качества закона, ее содержанием и анализом составляющих ее элементов.

До настоящего времени эффективность норм административно-деликтного права как научная концепция не изучалась в рамках отдельной научной работы, вне сферы исследования оставались и методы их изучения. Менее исследованной является проблематика правового качества законов об административных правонарушениях.

Практика показывает, что регламентация производства по делам об административных правонарушениях несовершенна как с теоретической, так и с практической точки зрения. Вызывает нарекания со стороны судей и должностных лиц уполномоченных органов несовершенство процессуального законодательства в сфере применения административной ответственности. Вместе с тем эффективность административной ответственности зависит от совершенства процессуальной формы ее реализации, уровня ее нормативной организации.

Можно называть и иные причины, обуславливающие необходимость изучения эффективности норм об административной ответственности, однако уже названные аспекты позволяют утвердительно отвечать на вопрос об актуальности дальнейших разработок в этом направлении.

Традиционно теоретические вопросы эффективности норм права рассматриваются наукой «теория государства и права».

В административном праве затрагивались только вопросы эффективности административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. Вместе с тем совершенствование института административной ответственности, который в настоящее время находится в постоянном и несистемном законодательном преобразовании, невозмож-

но без изучения эффективности каждой административно-правовой нормы, являющейся основой, первичным элементом, так называемым «кирпичиком» современного административно-деликтного правового регулирования отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся при установлении административной ответственности и складывающихся в процессе применения санкций административно-правовых норм.

Доктринально в науке административного права разработан институт административной ответственности.

Разработкой теории административной ответственности занимались ведущие ученые советской административно-правовой науки – А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, И. А. Галаган, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева. Ими были выработаны концептуальные положения, которые позволили сформулировать такие понятия, как «административная ответственность», «административное наказание», «административное правонарушение», а главное – кодифицировать законодательство об административных правонарушениях.

Административная ответственность традиционно рассматривается как институт административного права. Развитие науки административного права в части изучения административной ответственности привело ученых к формированию административно-деликтного права.

Правовое регулирование общественных отношений оказывается тем эффективнее, чем точнее оно выражает реальные политические, экономические и духовные условия, процессы и потребности развития общества. Административно-деликтное регулирование в настоящее время не отражает реальных процессов, происходящих в обществе.

Нормы административно-деликтного права применимы в различных областях жизнедеятельности общества. Они призваны обеспечивать предотвращение неправомерного поведения как в сфере государственного управления, регулируемой нормами административного права, так и в частноправовой сфере, регулируемой нормами гражданского права, а также в публично-правовой сфере, регулируемой значительным числом комплексных отраслей современного права.

Отсутствие законотворческой культуры и игнорирование правил законодательной техники представителями государственной власти в результате приводят к резкому обособлению и разрыву связей между объективным и субъективным, к недооценке их диалектического соотношения. «Правосознание, правотворчество, правореализация в состоянии интенсивно преобразовывать действительность только тогда, когда закрепляет не только то, что есть, но и то, что должно быть»². В этом и состоит смысл эффективного правового регулирования, позволяющего направить развитие соответствующих общественных отношений в наиболее благоприятное для общества и его членов русло. Для того чтобы нормы административно-деликтного права могли успешно выполнять возложенные на них задачи, необходимо повышать их эффективность.

В теории права эффективность норм права – проблема многоплановая, связанная с решением многих вопросов методологического, теоретического, прикладного и практического характера. Актуальной задачей науки административного права и административно-деликтной науки является разработка общей теории эффективности норм административно-деликтного права, эффективности санкций административно-правовых норм, эффективности правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции, налагающих административные наказания. Отсутствие данных теоретических разработок не позволяет провести социально-правовые, конкретно-социологические исследования. Вместе с тем научные результаты должны быть получены путем не только осмысления и анализа норм, описывающих составы административных правонарушений, но и использования редко применяемых методов исследования проблем административной ответственности статистических, конкретно-социологических, демографических и исторических методов исследования.

Безусловно, изучение эффективности норм права имеет прикладной характер. Однако нельзя приступать к изучению эффективности действия конкретных норм без разработки самой теории эффективности норм административно-

² Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011. С. 105.

деликтного права. Разработка такой теории – одна из главных задач автора данного издания.

Исследовательская работа предполагает использование некоторой совокупности познавательных приемов, средств, составляющих ее методологический аппарат. О методах науки следует говорить в связи с задачей выработки нового знания как об инструментарии его получения.

Вопрос о методологии изучения эффективности норм административно-деликтного права непосредственно связан с запросами юридической практики, вынуждающей решать новые задачи регулирования и координации социально-экономической, политической, культурной и иной деятельности.

Методологическая база исследования эффективности норм административно-деликтного права должна включать больше «знаний, накопленных человечеством», и своими возможностями обеспечивать соответствие административно-деликтных правовых запретов действительным интересам общества, дифференциации ответственности и индивидуализации наказания.

Непосредственное обращение к анализу эффективности норм административно-деликтного права будет преждевременным, если не уяснить значения самого термина «административно-деликтное право».

Немаловажное значение в деле модернизации законодательства об административных правонарушениях могут и должны иметь доктринальные характеристики как отечественного, так и зарубежного правового регулирования общественных отношений в сфере совершения административных правонарушений.

Основание исследования эффективности норм об административной ответственности предполагает наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

- объекта исследования – общественных отношений, складывающихся в процессе установления норм об административной ответственности и применения административной ответственности;

- проблемности состояния объекта исследования;

- следования строго логически по пути исследования объекта в его проблемном состоянии;

- обоснованности и доказательности результатов исследования;

– возможности непосредственного использования результатов исследования на практике.

Основные направления повышения эффективности норм административно-деликтного права связаны с повышением качества норм об административной ответственности.

Необходимо не только выявить факторы эффективности норм административно-деликтного права, но и отыскать пути их практического использования, которое возможно по двум направлениям. Первое направление связано с попыткой проверить административно-деликтные нормы на практике, усовершенствовать их, а в целом и весь процесс правового регулирования норм об административной ответственности. Второе направление обусловлено поисками более эффективного механизма применения правовых предписаний. Здесь перспективно конструирование моделей оптимальных административно-деликтных норм, позволяющих в процессе правоприменительной практики учитывать конкретные факторы, влияющие на поведение правонарушителя.

Научные разработки, полученные в результате исследования эффективности норм административно-деликтного права, должны быть положены в основу выполнения задач законодательства об административных правонарушениях: защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, охраны здоровья граждан, охраны санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, охраны установленного порядка осуществления государственной власти, охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждения административных правонарушений.

Глава 1

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и сущность методологии юриспруденции

Совершенствование института административной ответственности невозможно без изучения эффективности каждой административно-правовой нормы, и начать это необходимо с «азов» научного познания – его методологии. «В наш динамичный век, в условиях все более осложняющихся процессов общественного развития, переплетения материальных и духовных, экономических и социальных, политических и правовых факторов, необходимо с исключительным вниманием подходить к изучению соответствующих объектов, явлений и процессов, иметь четкое представление о направлениях исследовательского поиска»¹.

Методология юриспруденции довольно сложный вопрос с точки зрения определения ее содержания и в науке, и в практической деятельности. Указанное понятие оказалось в литературе размытым и весьма противоречивым.

Для понимания данной категории А. М. Новиков и Д. А. Новиков предлагают следующую схему «структуры методологии»:

- основа методологии: философия, психология, системный анализ, науковедение, этика, эстетика;
- характеристика деятельности: особенности, принципы, условия, нормы;

¹ Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011. С. 63.

- логическая структура деятельности: субъект, объект, предмет, формы, средства, методы, результат;
- временная структура деятельности: фазы, стадии, этапы².

Исходя из данной структуры, а также с практической точки зрения, становится совершенно очевидным, что методология – это деятельность, прежде всего научная. В связи с этим при исследовании административно-деликтного права данная деятельность служит исследовательским, объяснительным приемом – она есть реальная движущая сила административно-деликтного регулирования отношений ответственности за административные правонарушения.

Методология научной деятельности (научного исследования) определяется как учение о принципах построения, формах и способах научного познания³.

В науке термин «методология» употребляется в широком и узком смысле слова. Под методологией в широком смысле понимается философское учение о методах познания и преобразованиях действительности. Методология в узком смысле трактуется как совокупность познавательных средств, разработанных на основе принципов всеобщей методологии и значимых для конкретной области познания⁴.

По мнению Д. А. Керимова, методология делится на две органически между собой связанные и взаимодействующие части: всеобщую методологию и методологию отраслевых наук, в том числе и правовую методологию, разрабатываемую, главным образом, философией права⁵. Таким образом, методология права концептуально базируется на основе всеобщей методологии.

В специальной литературе понятие методологии юриспруденции (правоведения) не получило однозначной трактовки. Методология правоведения впервые была определена как «применение обусловленных теоретическими принципа-

² См.: Новиков А. М., Новиков Д. А. О предмете и структуре методологии. URL: http://www.methodolog.ru/artikle/method_a.htm

³ См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. Изд. 4-е. М., 1990. С. 808.

⁴ См., например: Луквич Р. Методология права. М., 1981. С. 24–57.

⁵ См.: Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. С. 95.

ми материалистической диалектики системы логических приемов и специальных методов (способов) исследования правовых явлений»⁶. Были выделены два уровня методологии: «логические (абстрактно-научные) приемы правового исследования, включающие средства, свойственные и используемые рядом наук» (анализ и синтез, индукция и дедукция, гипотеза и т.п.), и «специальные методы исследования правовых наук» (конкретно-социологический метод, метод сравнительно-правового изучения и метод статистики)⁷.

Юриспруденция как наука исследует различные правовые проблемы, которые имеют не только теоретическое, но и важное практическое значение. Теоретические разработки направлены на обоснование основных путей развития правовой политики, выработку рекомендаций правоприменительным органам и совершенствование законодательства. В свою очередь, практика направлена также на совершенствование, развитие и внедрение теоретических правовых конструкций в законодательство.

А. В. Цихоцкий, обсуждая проблемы эффективности правосудия по гражданским делам, предлагает следующее определение методологии правове­дения: «...учение о применении материалистической диалектики и основанных на ее гносеологических принципах правовых теорий, конструкций, понятий и соответствующих методов познания к исследованию государственно-правовых явлений»⁸. Представляется, что данное определение охватывает предметную область правове­дения, т.е. государственно-правовые явления, а также технологию получения нового научного знания. В связи с этим им совершенно справедливо выделяются две составляющие методологии: теоретико-категориальный аппарат правове­дения и методы исследования.

Д. А. Керимов предложил идею органической связанности правовой теории и юридического метода. «Нет правовой теории без юридического метода, равно как и наоборот. Бо-

⁶ Казимирчук В. А. Право и методы его изучения. М., 1965. С. 44.

⁷ См.: Там же. С. 46.

⁸ Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 92.

лее того, юридический метод – по существу, та же правовая теория, но обращенная к исследовательскому процессу, к поиску, обнаружению, приращению нового знания... Именно поэтому противостоят друг другу не правовая теория и юридический метод, но еще не познанные и подлежащие познанию объекты и юридический метод»⁹. Методология – это «специальное звено науки логики», ее отдел, изучающий сущность научных методов, т.е. путей, по которым развивается знание¹⁰.

Представляется, метод юриспруденции определяет предмет исследования, методология – его теорию, систему знаний о методе.

Методы научного познания теснейшим образом связаны с предметом исследования. Классическая наука нового времени исходила из примата предмета исследования, утверждая, что метод должен соответствовать предмету, специфика предмета определяет тот метод, который наиболее эффективен для его познания. В век «постклассической» науки доминирующей становится другая точка зрения – о примате метода исследования или, по крайней мере, их взаимосвязи. Признавая невозможность познать весь объект целиком (так как человеческое познание принципиально ограничено), современная эпистемология исходит из того, что представление об объекте определяется тем методом, с помощью которого она описывается и объясняется¹¹.

Методы познания, используемые в той или иной научной дисциплине, как и ее предмет, имеют сложное объективно-субъективное основание и природу. Они объективны, так как зависят, прежде всего, от предмета исследования, от уровня накопленных знаний, от мировоззрения общества; но они же и субъективны, так как избираются субъектом познания исходя во многом из личных предпочтений. В частности, методы теории государства и права у представителей различных типов правопонимания существенно различаются: это

⁹ Керимов Д. А. Предмет философии права // Государство и право. 1994. № 7. С. 8.

¹⁰ См.: Там же. С. 4.

¹¹ См.: Честнов И. Л. Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права : учеб. пособие. СПб., 2004. С. 28.

могут быть методы формально-логического анализа, методы трансцендентальной философии (метафизики) или методы социологического анализа. При этом следует иметь в виду, что субъект лишь относительно свободен в выборе того или иного метода познания. Иными словами, субъект как конкретный ученый, юрист очень редко выбирает и тему, и методы ее исследования. Как правило, они ему уже заданы заранее научной конъюнктурой эпохи, конкретного общества и научного направления (школы). Однако к какой именно научной школе принадлежит ученый, зависит исключительно от субъективно-личностных обстоятельств.

Поддерживает данную точку зрения и Д. А. Керимов: «...методология включает также и мировоззренческую позицию самого исследователя»¹². По мнению ученого, «...миропонимание, мировоззрение представляют собой определенную систему взглядов, убеждений, принципов отношения личности к окружающей действительности, к самой себе и своей деятельности»¹³. Например, прежде чем приступить к изучению эффективности норм об административной ответственности, мы критически проанализируем множество научных решений, выскажем свою собственную позицию. И это понятно, поскольку данная проблематика для нас интересна и актуальна, и мы занимаемся ею на профессиональном уровне. А наше профессиональное восприятие эффективности данных норм складывается на основе изучения теории и практики применения административной ответственности, формирующейся на основе норм, принятых законодательными органами.

Объективное представление о методах теории права может быть получено только в том случае, если их рассматривать, во-первых, в исторической обусловленности; во-вторых, во взаимосвязи с культурой (мировоззрением) и другими формами духовной деятельности. То есть это, по сути, применение диалектики к изучению самих методов познания¹⁴. Поскольку диалектика представляет собой науку о всеобщих

¹² Керимов Д. А. *Методология права : предмет, функции, проблемы философии права*. С. 94.

¹³ Там же. С. 95.

¹⁴ См.: Спиридонов Л. И. *Теория государства и права : курс лекций*. СПб., 1995.

законах движения и развития природы, человеческого общества и мышления, ее использование в правовых исследованиях предопределяет правильность решения правовых проблем. По мнению И. С. Самощенко и В. М. Сырых, применение законов и категорий диалектики «выражается, прежде всего, в том, что данные категории дают верный критерий определения всеобщих черт, сторон в каждом конкретном явлении»¹⁵.

Итак, современные методы познания, используемые теорией государства и права, эволюционируют исторически и обусловлены мировоззрением конкретной цивилизации. Каждая эпоха отличается от предыдущих и последующих не только уровнем развития производительных сил, политическими событиями, но и характеристиками духовной культуры, т.е. мировоззрением. Важнейшая составная ее часть – тип мышления, включающий в себя тип научного знания. Это – своеобразный интеллектуальный консенсус эпохи, который опосредует, продуцирует конкретные методы познания. Для краткости интеллектуальный консенсус эпохи обозначают термином «эпистема»¹⁶, т.е. разделяемые большинством населения (занимающегося интеллектуальным трудом) онтологические и гносеологические допущения. Другими словами, эпистема – это научная картина мира и соответствующий ей принцип познания.

Крупнейший знаток античности А. Ф. Лосев считает основной чертой древнегреческого мышления его «единораздельную цельность»¹⁷. В. С. Библер называет античный спо-

¹⁵ Самощенко И. С., Сырых В. М. Диалектика и специальные методы правовой науки // Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980. С. 193.

¹⁶ Термин «эпистема» ввел в современный научный оборот известный французский философ М. Фуко (см.: Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук. СПб., 1994). Эпистема, с его точки зрения, – это исторически конкретная дискурсивная практика, позволяющая представить соответствующую систему мышления: эпистема обуславливает всевозможные формы эмпирического познания, задает условия формирования рассуждения об объектах знания, снабжает наблюдателя определенными теоретическими возможностями, устанавливает способ бытия объектов в пространстве знания, вычленяет в сфере опыта пространство возможного.

¹⁷ См.: Лосев А. Ф. Типы античного мышления // Античность как тип культуры. М., 1988. С. 78.

соб мышления эйдетическим (от «эйдос» – внутренняя форма). Он пишет, что «бесконечно возможное бытие вещей и самой человеческой души понятийно (но и практически) актуализировалось в апории: быть означает быть многим – быть означает быть единым, этим, единственным, замкнутым на себя». Это означало «отнюдь не познать предмет в его сущности (в его инерционном способе действия на другое), но перевести хаос в космос, ограничить неопределенное – вот в чем заключался античный смысл понятия, то есть воспроизведение вещей в уме в качестве элементарных неделимых узлов (апорий) действительного мышления»¹⁸.

Из данного принципа следует господствовавший метод познания – диалектика. Диалектика первоначально понималась в Древней Греции как искусство разговора, диалога. Такое искусство отождествлялось с методом мышления. Так, сократовские диалоги Платона включают три основных диалектических приема: 1) отрицание тезиса оппонента путем выведения из него через серию вопросов и ответов таких последствий, которые противоречат ему или неприемлемы по иным причинам; 2) выведение обобщения, опять путем вопросов и ответов, из серии; 3) определение понятий с помощью техники различения, т.е. путем неоднократного деления (анализа) рода на виды и виды на подвиды, а затем их синтеза, т.е. неоднократного сбора видов в их род, а родов – в более крупные роды. Путем таких рассуждений Платон стремился прийти к несомненному знанию природы Добра, Справедливости, Истины, Любви и других «форм», которые, по его мнению, существуют во вселенной независимо от человечества¹⁹.

Приблизительно так же понимал диалектику и Аристотель. От него диалектический метод был воспринят стоиками в III в. до н.э. как метод анализа аргументов и определения понятий. У них диалектика стала независимой дисциплиной, по сути, не отличавшейся от логики, но содержавшей элементы грамматики и риторики. Именно в форме, приданной ей стоиками, греческая диалектика и была импор-

¹⁸ *Библер В. С.* От наукоучения – к логике культуры : два философских введения в двадцать первый век. М., 1991. С. 5.

¹⁹ См.: *Берман Г.* Западная традиция права : эпоха формирования. М., 1994. С. 136.

тирована в Рим в эпоху Республики (II–I вв. до н.э.), а сами труды Платона и Аристотеля остались на заднем плане. В Риме диалектикой занялись образованные слои общества, включая юристов, которые впервые применили ее к действующим правовым институтам. Этого не было в Греции, где активно обсуждались вопросы природы правосудия и правления правителя по закону или своей воле, но они рассматривались как философские вопросы, вопросы личной этики, но не права²⁰.

В настоящее время «законы диалектики» признаются «теоретическими схемами высокой степени обобщенности, позволяющими трактовать разнообразные процессы и явления без обращения к их конкретному эмпирическому материалу. Потребность в их применении может возникать в основном при работе на философском, онтологическом уровне»²¹.

Диалектический метод познания представляет собой совокупность способов теоретического мышления и реализуется в определенных приемах и средствах. Суммированы многие приемы диалектического метода, в том числе построение абстрактных моделей; выделение «клеточки» целого, обладающей его основными свойствами; введение конкретизирующих и изолирующих абстракций²².

«Для средневекового ума, – пишет В. С. Библер, – понять предмет мыслительного внимания означало понять его в его причащении к всеобщему творцу, к всеобщему субъекту, означало (это, прежде всего, относилось к бытию самого человека) отнюдь не «познать» вещь или человека, как они есть сами по себе, но активно и трагически причастить их к сверхсущему»²³. Это предполагало, что существует абсолютное знание о мире, заключенное в откровениях Всевышнего и зафиксированное в канонических книгах. Поэтому задача науки состояла в выведении из абсолютных знаний следствий. Не случайно, что в то время наиболее активно развивается дедуктивная логика.

²⁰ См.: Там же. С. 137–138.

²¹ *Пугинский Б. И.* Методологические вопросы правоведения // Правоведение. 2010. № 1. С. 8.

²² См.: Там же. С. 9.

²³ *Библер В. С.* От наукоучения – к логике культуры : два философских введения в двадцать первый век. С. 32.

Из изложенного принципа выводного знания вытекает конкретный метод, разрабатываемый и применяемый в юриспруденции. Данный метод получил наименование «схоластика». Впервые он был разработан в начале XII в. как в юриспруденции, так и в богословии и предполагал абсолютный авторитет определенных книг, в которых содержится единое и полное учение. Однако парадоксальным образом схоластический метод предполагает, что в тексте могут быть и лакуны, и противоречия, поэтому он ставит своей главной задачей суммировать текст, закрыть лакуны и разрешить противоречия внутри него. Этот метод в XII в. именовался «диалектическим», т.е. стремящимся примирить противоположности.

В юриспруденции схоластический метод принял форму анализа и синтеза многих доктрин, часто противоречащих друг другу, взятых из кодификации Юстиниана и у светских авторитетов. Как и в случае с теологией, письменный текст принимался как святая правда, воплощение разума. Однако задача примирения противоречий дала возможность западному юристу XI в. обращаться с правовыми нормами с большей свободой и гибкостью, чем то было позволено его римскому предшественнику. Он, как и римский юрист, заботился о последовательном и упорядоченном рассмотрении отдельных дел, а также (в отличие от римлян) и о поиске подробных обоснований и теоретическом синтезе, при этом часто жертвуя более узкой последовательностью, которой так дорожили римляне.

Важно заметить, что средневековое знание было чрезвычайно непрактичным. Главная задача юристов-глоссаторов состояла отнюдь не в том, чтобы применить полученные знания на практике (это стали делать их продолжатели – пост-глоссаторы XIV в.), а в самом процессе комментирования. С современных позиций это выглядит, по крайней мере, странным. Но тогда ничего необычного такая деятельность не представляла, ибо, как известно, «в начале было Слово, Слово было у Бога и Слово было Бог». Следовательно, познание Слова означало приближение к истине, отождествляемой с первопричиной всего сущего. Юридические знания, точнее схоластический метод, применялись скорее в политике, чем в юриспруденции. Наиболее известные юристы того времени

были советниками монархов и часто занимались улаживанием политических и территориальных споров.

Несмотря на большой отрезок времени, отделяющий XX в. от эпохи локальных цивилизаций, нельзя не заметить, что диалектический метод, особенно схоластика (в несколько модифицированном виде), сохраняют свое значение в том числе и для современной юриспруденции. Современный юрист может считаться таковым только в том случае, если он овладел методами толкования (комментирования) законодательства. Данный метод восходит к Средним векам²⁴. При изучении правовой действительности необходимо исследовать не только влияние части на целое, но и, наоборот, целого на части. Сущность права может быть познана и познается на основе тщательного изучения правовых явлений²⁵.

Ситуация коренным образом меняется в Новое время. Миросозерцание заменяется принципом активизма: у субъекта меняется установка от пассивного приобщения к Космосу (Богу, Слову) к активному преобразованию природы, своего окружения и самого себя. Новая картина бытия предполагает, прежде всего, иное понятие природы. Природа предстает как непосредственная данность, как общее понятие для энергий и вещей, сущностей и закономерностей. Это и предпосылка человеческого существования, и задача для познания и творчества. Одновременно природа становится и ценностным понятием – это обязательная для всякого познания и творчества норма правильного, здорового, совершенного и «естественного». Она становится мерилем всех проявлений человеческого бытия: «естественный» человек, «естественное» право и т.п.²⁶

Второй элемент новой картины бытия – понятие субъективности. Стоило человеку осознать принадлежность к природе, как тут же он начинает распоряжаться ею по своему усмотрению, выходить из мира природных связей и противо-

²⁴ См.: *Честнов И. Л.* Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права. С. 33.

²⁵ См.: *Керимов Д. А.* Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. С. 222.

²⁶ См.: *Гвардини Р.* Конец нового времени // Феномен человека. Антология. М., 1993. С. 257.

поставлять ему себя. Только в Новое время можно было по-настоящему говорить о возникновении личности, т.е. самодостаточного, самоценного индивида – субъекта общественных отношений. В античности и Средние века человек был тотально поглощен социальным целым (полисом, сословием, территориальной общностью). И только с победой обменных отношений индивид высвобождается из этих «пут». Он становится свободным в личной деятельности, самовластным творцом, движимым врожденным разумом, ведомым «фортуной» и получающим в награду славу и известность. Но с другой стороны, именно из-за этого человек теряет объективную точку опоры, которая была у него в прежнем мире, и возникает чувство оставленности, даже угрозы²⁷.

Между природой и личностью – субъектом возникает мир человеческого действия и творчества – мир культуры, являющийся третьим важнейшим компонентом картины мира. Именно культура, понимаемая в то время как возделывание, преобразование объекта по прихоти человека, наиболее полно выражает активистский характер эпохи. «Рассматривая мир как природу, – пишет Р. Гвардини, – человек переносит его в самого себя; понимая себя как «личность», он делает себя господином собственного существования; проникая волей к «культуре», он берет на себя построение собственного бытия»²⁸.

Таким образом, наука Нового времени была ориентирована на практику. Именно в практическом преобразовании природы, общества и самого человека заключена цель познания. Так формируется классический идеал рациональности, основанный на принципе механистического детерминизма. В связи с этим начинают доминировать количественные методы, анализ и синтез, индуктивный вывод.

Основная идея социальной (этической) философии этого периода – социальный атомизм. Атомистическая картина мира исходит из онтологического и методологического приоритета индивида над всеми возможными социальными институтами. Вечная и неизменная природа человека (его «естественное состояние»), предшествующее «окультуриванию», в том числе со стороны государства или просвещенного мо-

²⁷ См.: *Гвардини Р.* Конец нового времени. С. 256.

²⁸ Там же. С. 60.

нарха) признается источником права и отождествляется с естественным правом. Все социальные институты – результат сознательной активности человека, его разума и воли. Коллективная деятельность человека реализуется в единственно возможной форме, которая не ущемляет (или ущемляет в минимальной степени) свободу личности, – форме общественного договора. Договор становится важнейшей формой (в том числе правовой) обменных отношений (как частноправовых, так и публично-правовых) вплоть до наших дней.

Идеалом научности становится физика, опирающаяся на математику. По образу и подобию физики предпринимались попытки изложить и другие науки, в том числе и общественные. Основное внимание при этом уделялось выявлению причинно-следственных зависимостей.

Все это радикализуется в XIX в., который проходит под флагом позитивизма. Наука должна основываться на фактах, считали первые позитивисты О. Конт, Г. Спенсер, Д. Ст. Милль. Всякие абстрактные суждения (без которых, конечно, невозможна никакая наука) допустимы лишь в том случае, если их можно верифицировать, т.е. свести к эмпирическим фактам (чувственным данным, результатам наблюдений и экспериментов).

Позитивный метод в юриспруденции, как уже отмечалось, ограничивается изучением внешних сторон исследуемого объекта. В праве (правовой действительности) внешним проявлением или формой выступает текстовая объективация. Действительно, современное право существует преимущественно в форме писаного права, в форме текста законодательства (или судебного прецедента). Именно это и должно служить объектом анализа юриспруденции и теории права, считают многие позитивисты. Поэтому позитивизм ориентируется, прежде всего, на догматический и схоластический методы работы с текстом права. Формально-догматический метод иногда именуют юридической техникой и именно ему предписывают первенствующую роль в институционализации юриспруденции (и теории права) в самостоятельную научную дисциплину. В связи с этим интересно заметить, что многие западные позитивистски ориентированные ученые отождествляют теорию права с практической юридической деятельностью (например, с правоприменительной). Так,

профессора Парижского университета Р. Пэнто и М. Гравитц утверждают: «В юридическом лексиконе под общей теорией права понимается творчество юристов, которые занимаются обобщенным толкованием и систематизацией действующего права»²⁹. С их точки зрения, правовая наука «имеет преимущественно описательный и аналитический характер. Она занимается синтезом правовых явлений, сводит их к категориям и институтам. Значительное место она отводит дедуктивному методу. Из выдвинутого действующим правом общего принципа она извлекает путем дедуктивных умозаключений все вытекающие из него последствия. Правовая наука использует также методы рассуждения по аналогии, рассуждения от противного и даже доказательства от абсурдного. Она в одинаковой мере пользуется и методом индукции, черпая из наблюдения отдельных правовых явлений выводы, позволяющие сформулировать общее правило»³⁰.

Профессор К. К. Гаттенберг, уделявший особое внимание методологии обществоведения, считает, что «в общественных науках индуктивный метод – вследствие невозможности применения экспериментального исследования к общественным явлениям – приводит к познанию так называемых эмпирических законов. Поэтому необходимо прибегать к конкретно-дедуктивному методу, дающему возможность исследовать поочередно и обособленно роль основных факторов общественной жизни и учесть их совокупный результат»³¹.

Формально-догматический метод сложился в середине XIX в. и до сих пор остается господствующим в отраслевых юридических дисциплинах. Во второй половине XIX в. к нему стали добавлять социологические методы внешнего изучения правовой действительности. Понимая, что такое сложное явление, как право, не может быть сведено лишь к законодательству, многие юристы обратились за помощью к социологии, а некоторые социологи обратили свои взгляды на правовые явления для подтверждения своих обществен-

²⁹ Пэнто Р., Гравитц М. Методы социальных наук. М., 1972. С. 106.

³⁰ Там же. С. 98.

³¹ Мушкет И. И., Тихомирова М. Л. Профессор К. К. Гаттенберг – представитель позитивного направления в науке полицейского права // Правоведение. 2003. № 1. С. 262.

ных концепций. Одним словом, теория права и социология стали методологически обогащать друг друга.

Современная теория государства и права не обходится без формально-догматических и социологических приемов изучения юридической действительности³². Однако при всех несомненных достижениях позитивистского метода он содержит в себе собственную ограниченность. Совершенно очевидно недостаточность изучения лишь внешнего, поверхностного, случайного проявления права³³. Без этого (объективации права в законодательстве или правоотношениях) его изучать невозможно, но изучать только так – явно недостаточно. За пределами научного анализа в таком случае остаются некоторые важные качественные характеристики права.

С другой стороны, не сбылись и претензии позитивистов на объективность и всеобщность их метода. Как блестяще показали сторонники социологической феноменологии на примере детального разбора классического позитивистского труда Э. Дюркгейма «Самоубийство», отбору количественных показателей всегда предшествует гипотеза, в которой неизбежно присутствуют (пусть и имплицитно, неявно) предпочтения автора, выражающие субъективность в любых претендующих на объективность исследованиях³⁴.

Эти и другие недостатки позитивизма приводят к тому, что во второй половине XX в. данный метод теряет свое безусловное первенство. Ему на смену приходит последний метод, претендующий на статус всеобщего, – системный подход³⁵.

Системный подход первоначально был сформулирован в 50-е гг. в биологии Л. фон Берталанфи. Именно там было замечено, что организм больше суммы свойств его органов или

³² О социологических методах в юриспруденции см. подробнее: *Карбонье Ж.* Юридическая социология. М., 1986; *Козлов В. А., Суслов Ю. А.* Конкретные социологические исследования в области права. Л., 1981; *Суслов Ю. А.* Конкретные исследования и развитие социологии права. Л., 1983.

³³ См.: *Честнов И. Л.* Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права. С. 33–36.

³⁴ См.: Новые направления в социологической теории / под ред. Г. В. Осипова. М., 1978.

³⁵ См., например: *Пугинский Б. И.* Методологические вопросы правоведения // Правоведение. 2010. № 1. С. 18.

несводим к ним. Из биологии он быстро распространился в другие научные дисциплины и завоевал непререкаемый авторитет, сохранявшийся до середины 70-х гг. Суть системности состоит в «механизме сборки» (термин академика Н. Н. Моисеева). Когда ранее раздробленные элементы объединяются в органическое целое (систему), оно получает качественную характеристику, которая не может быть выведена из механической суммы свойств элементов. То есть целое несводимо к сумме элементов, оно качественно отличается от них. В этом смысле право не может быть сведено к сумме правовых норм или правоотношений.

В системе главное – не элементы, а качество системы как целого или ее «генеральная» функция (термин Л. И. Спиридонова). Проявляется она лишь в метасистеме, в которой обнаруживается ее назначение. Для всех социальных феноменов, рассматриваемых с позиций системного подхода, такой метасистемой является общество. Именно в нем и становится заметным назначение права. Другие стороны системного исследования права – выявление элементов, связей между ними, взаимовлияний элементов друг на друга – имеют лишь подчиненное значение.

Наиболее впечатляющую попытку изобразить общество как систему (и его отдельные сферы, в том числе правовую) предпринял крупнейший американский социолог Т. Парсонс, предложивший всеобъемлющую схему четырех уровней социальной структуры³⁶. Концепция Т. Парсонса получила широкий отклик в юриспруденции всего мира³⁷.

Однако уже в 1970-е гг. концепция Т. Парсонса была подвергнута резкой критике, показавшей ее существенные пробелы. Критика была сосредоточена в основном на следующих положениях: 1) парсоновский функционализм не обнаруживает исторического развития; 2) в нем утверждается только согласованность ценностей и норм, а также высокая степень интеграции составных частей; 3) раскрываются только те механизмы, которые поддерживают status quo. Подобное изображение общества, считает Р. Дарендорф, представляет

³⁶ См.: *Парсонс Т.* Общетеоретические проблемы социологии // Социология сегодня. Проблемы и перспективы. М., 1965. С. 27–61.

³⁷ См.: *Посконин В. В.* Социально-политическая теория Т. Парсонса : методологический аспект. Ижевск, 1994.

собой утопию, так как совершенно не учитывает такие распространённые явления, как перемены, отклонения, конфликты³⁸.

Критика системного подхода привела, однако, не к замене одного принципа познания другим, а к более радикальному повороту в интеллектуальной истории человечества (в этом, конечно, виновата не критика в адрес общей теории систем, а сам ход истории) – переходу общества от эпохи модерна к постмодерну.

Ситуация постмодерна характеризуется, прежде всего, культурным разнообразием. Сциентистская ориентация предшествующих эпох, основанная на вере во всемогущество разума, сменилась радикальным релятивизмом. Его суть в том, что ни одна научная теория не может претендовать на абсолютную истину (таковой, считают многие, просто нет). Каждая теория лишь относительно (приблизительно) описывает объективную реальность, и чем их (теорий) больше – тем лучше. Критерий истинности постепенно заменяется критерием инструментальной полезности. Поэтому сегодня нет и не предвидится консенсуса по поводу картины мира (юридической действительности) и методов ее познания.

Постмодерн – это отрицание логоцентризма эпохи модерна. Последний основан на вере в существование целостной структуры, представленной единством бинарных оппозиций. Метод деконструкции, проповедуемый постмодернистами, прежде всего Ж. Деррида, направлен на разрушение этих оппозиций, демонстрацию их условности, изменчивости, амбивалентности. Тем самым, как можно прочесть имплицитную интенцию представителей философии постсовременности, раскрывается (сама собой) свобода личности, не стесненная даже структурой знака³⁹. В любом случае постмодернизм как радикальная критика эпохи модерна должен быть наполнен каким-либо позитивным содержанием, иначе он попросту бесперспективен. Наиболее интересной попыткой содержательного ответа на «вызов» постмодернизма, к которому, конечно, надо относиться серьезно, являет-

³⁸ См.: Тернер Дж. Структура социологической теории. М., 1985. С. 82.

³⁹ См.: Автономова Н. Деррида и грамматология // Деррида Ж. О грамматологии. М., 2000. С. 70.

ся стремление преодолеть бинарные оппозиции метафизики Нового времени, на которых основана классическая наука, в частности физика, социология и юриспруденция. Наиболее важной из социальных оппозиций является противопоставление объективности и субъективности как в социальной онтологии, так и гносеологии. В принципе вся наука Нового времени исходит из примата объективности в познании мира. Благодаря объективному методу обеспечивается объективность, а значит, и аподиктичность познания действительности. Однако, как уже отмечалось, изменчивость социальной действительности, невозможность описать и объяснить ее единственно возможным способом приводят к тому, что объективное представление, претендующее на статус «единственно верного», становится не более чем иллюзией (в отношении социальных явлений – мифом или идеологемой). Приоритет методологического индивидуализма не позволяет ответить на вопрос, как сохраняются социальные институты, несмотря на смену поколений, и предполагает, что каждое новое поколение должно снова создавать их. С другой стороны, методологический холизм, исходящий из приоритета целого над единичным, не в состоянии объяснить изменчивость социальных институтов, всегда (с точки зрения этого направления) довлеющих над индивидами.

Наиболее интересные, эвристически ценные попытки преодолеть дихотомичность методологии классической науки предпринимают представители феноменологии, герменевтики, синергетики и антропологии как соответствующих научно-исследовательских программ.

Феноменология как метод у ее основоположника Э. Гуссерля представлена в основном редукцией, которая состоит в отстранении (заключении в скобки) всего внешнего, несущественного. Делается это для представления неискаженной природы вещей. Эти идеи, наиболее активно разрабатывавшиеся А. Райнахом⁴⁰, были восприняты такими юристами, как Г. Радбрух, Г. Коинг, Г. Фехнер, В. Майхоффер и некоторыми другими, предложившими достаточно оригинальные варианты концепции естественного права. Однако существенных результатов получено не было. Главная про-

⁴⁰ См.: Райнах А. Априорные основания гражданского права // Райнах А. Собр. соч. М., 2001.

блема так называемой «трансцендентальной» феноменологии права заключается в том, что поиск эйдоса права (правовой «природы вещей») основывается на интуитивизме, а поэтому лишен даже той объективности, на которую претендовала позитивистская юридическая наука.

Во второй половине XX в. наибольшее влияние получила не философская феноменология, а социологическая, воспринявшая идею позднего Э. Гуссерля о том, что первопричина социального коренится в «жизненном мире». Поэтому современная социальная феноменология пытается прояснить (понять, а не объяснить) мир социальной обыденности. Для этого предполагается необходимым выявить значения, которыми простой, средний человек наделяет типичные жизненные ситуации, используя диалог, соучастствующее (включенное) наблюдение, вживание в роль, ассоциативный эксперимент, этнометодологические методики и другие нетрадиционные методы⁴¹.

Выявлением смысла и значения действий индивидов, а не количественной объективацией социального занимается герменевтика, продолжающая линию феноменологии. Герменевтика – это наука об интерпретации текста (а все в мире может быть представлено как текст). При этом широко используются методы лингвистики, двойной или тройной рефлексии (когда интерпретируется не только текст, но и его автор, а также конкретно-историческая ситуация), помещения в контекст и другие методы. Перспектива этих методов особо очевидна как для выработки нового типа правопонимания, так и в разделе юридической техники – толковании законодательства.

Наиболее интересную методологию герменевтического анализа правовых текстов разработал еще в 50-е гг. XX в. итальянский философ и юрист Э. Бетти. Он сформулировал четыре герменевтических канона, активно используемых в юриспруденции: 1) канон имманентности герменевтического масштаба – требование соответствия герменевтической реконструкции точке зрения автора: автор должен исходить из духа, объективированного в соответствующем источнике,

⁴¹ Такие методы в социологии именуются «качественными» (см.: *Семенова В. В.* Качественные методы : введение в гуманистическую социологию. М., 1998).

а не привносить его туда; 2) канон тотальности и смысловой связанности герменевтического исследования, суть которого – зависимость целого от частей, а частей от целого (это так называемый герменевтический круг, который разрешается постулируемым «предзнанием» о целом до его расчленения на части); 3) канон актуальности понимания – требование соотношения интерпретируемого объекта (явления) с его духовным горизонтом; 4) канон смысловой адекватности понимания или смыслового соответствия позиции интерпретатора с импульсами, исходящими от интерпретируемого объекта⁴².

Несмотря на несомненную эвристическую ценность методов феноменологии и герменевтики, необходимо отметить, что эти методы далеки (может быть, пока) от того, чтобы претендовать на аподиктичность. Главная проблема, которая ими пока не может быть решена, состоит в отсутствии возможности верифицировать идеи трансцендентальной феноменологии (Э. Гуссерля, М. Хайдеггера, М. Шелера) или герменевтики (Г.-Г. Гадамера), с одной стороны, и в отсутствии надежных критериев успешной коммуникации (интеракции) – критериев права – у представителей социологической феноменологии (П. Бергера, Т. Лукмана) и инструментальной герменевтики (Э. Бетти), с другой стороны.

Синергетика – это активно развивающаяся комплексная наука о самоорганизующихся, стохастических (неравновесных, слабо детерминированных) системах, поведение которых крайне затруднительно предсказывать. Такими характеристиками, по мнению многих исследователей, обладают все сложные социальные системы, в том числе и право. Этот метод наиболее активно разрабатывается применительно к правовым явлениям А. Б. Венгеровым, однако сколько-нибудь серьезных достижений на пути построения «синергетической теории права», претендующей на новую правовую онтологию и гносеологию, пока не видно⁴³.

Квинтэссенцией методологии современной юриспруденции, как представляется, может считаться антропологическая научно-исследовательская программа, суть которой

⁴² См.: *Betti E. Hermeneutik als Weg heutiger Wissenschaft. Salzburg, 1971. S. 16–21.*

⁴³ См.: Синергетика и право // Труды теоретического семинара юридического факультета СПбИВЭСЭП. СПб., 2001. Вып. 5.

сводится к «человеческому измерению» политико-правовых явлений⁴⁴. Антрополого-правовая методология в настоящее время не является однородной научно-исследовательской программой. В зависимости от используемой методологии антропология права (как и культурная антропология вообще) может быть классифицирована на структуралистскую и рефлексивную, характерную для состояния этой дисциплины в ситуации постмодерна. Если первая ориентирована на выявление смысловой структуры репрезентируемой культуры (в том числе политико-правовых феноменов), то вторая предполагает диалогический анализ отношения Я (исследователь) – Другой (исследуемый) для прояснения не только последнего, но и самого себя. Иными словами, понять специфику чужой правовой системы важно, прежде всего, для того, чтобы лучше выяснить специфику своей собственной.

Антрополого-правовой подход является имманентно диалогичным. Суть диалога в данном случае – это изучение взаимодействия, взаимообусловленности и взаимоперехода противоположных сторон явления (например, должного и сущего, единичного, группового и общественного, материального и идеального, статичности и динамики, трансцендентного и имманентного применительно к праву), а также аналогичных диалогических отношений изучаемого явления и однопорядковых ему явлений (права и экономики, политики и т.д.) и во взаимоотношении с метасистемой относительно данного явления (с обществом). Наиболее существенной проблемой, стоящей перед антрополого-диалогической методологией, является уяснение такой взаимообусловленности человека и социальных институтов, при которой человек сохраняет свою идентичность и при этом сохраняется целостность института.

Краткий исторический анализ методов познания («азбука» методологии) приводит нас к выводу о том, что современная юриспруденция больше направлена на познание правовых явлений через усиление роли гражданина в деле построения социального, правового и, следовательно, эффективного государства, обеспечивающего достойный уровень жизни.

⁴⁴ См.: *Честнов И. Л.* Современные типы правопонимания : феноменология, герменевтика, антропология и синергетика права. СПб., 2002. С. 59–72.

Мы поддерживаем точку зрения, согласно которой «методология права предлагает систему методов исследования правовых объектов (учение об этих методах), обобщает теоретические положения, имеющие гносеологическое значение, а также включает в себя миропонимание, мировоззрение исследователя»⁴⁵.

Стремительное развитие правовой материи требует пристального внимания к методологии юриспруденции, под которой нами понимается учение о методах познания и о применении методов познания к исследованию правовых явлений, включающее в себя миропонимание и мировоззрение исследователя.

§ 2. Методология и методы науки административно-деликтного права

Наука административно-деликтного права тесно связана с наукой административного права и имеет общие предметы исследования: административное правонарушение, административное наказание, производство по делу об административном правонарушении. Корни административно-деликтного права идут из новейших догм и постулатов административного и иных отраслей права.

По справедливому замечанию профессора Ю. Н. Старилова, «современное административное право представляет собой не только систему соответствующих правовых норм, но и складывающиеся в определенную модель научно-теоретические представления о его сущности, значении в правовой системе России и главных направлениях развития»⁴⁶.

По мнению ученого, «доктрина современного административного права представляет собой научную теорию (или систему основных принципов), в соответствии с которой должны создаваться, трансформироваться и развиваться

⁴⁵ Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. С. 95.

⁴⁶ Старилов Ю. Н. Административное право как целостная система научных взглядов (к 70-летию юбилею профессора Д. Н. Бахраха) // Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения : сб. избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 60.

главнейшие положения и теоретические концепции административного права и административного законодательства»⁴⁷. С его точки зрения, «в качестве доктрины российского административного права можно считать совокупность научных взглядов или основных идей в отношении целей, задач, принципов, составных частей и главных направлений развития административного права и его подотраслей и институтов»⁴⁸.

Традиционно наука административного права понимается как составная часть юридической науки, система государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, о принципах административного права, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве⁴⁹.

Профессор Ю. Н. Старилов под наукой административного права понимает «теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публично-го управления»⁵⁰.

Ученый Л. А. Калинина определяет науку административного права как «совокупность научных представлений, знаний, теоретических положений об административном

⁴⁷ *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 3. С. 26 ; *Его же.* Российское административное право : к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 53.

⁴⁸ *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права. С. 27.

⁴⁹ См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник для вузов. М., 2004. С. 75.

⁵⁰ *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова.* Воронеж, 2007. С. 68.

праве. Ее выводы раскрывают понимание вопросов, связанных с исследованием отрасли административного права»⁵¹.

Административное право – часть правовой науки, точнее, одной из правовых наук; ее характерной и специфической особенностью является связь с науками неправовыми, изучающими вопросы организации и управления любыми процессами: экономическими, технико-технологическими, социально-психологическими и др.

Наука управления как комплексная межотраслевая наука, включающая в себя систему знаний об управлении как целостном, комплексном социальном явлении и синтезирующая все аспекты, функции и стадии процессов управления, формирующаяся в тесной взаимосвязи с кибернетикой (анализом систем, теорией информации и исследованием операций), имеет предметом изучения системы социального типа, происходящие в них государственно-политические, экономические, производственно-технологические и социально-психологические процессы и явления. Специфика управления социальными процессами требует исследований по экономике, социологии, психологии и правовым вопросам, обобщенные теоретические и эмпирические данные которых служат основой для формирования единой науки управления.

Предметом науки управления выступает исследование вопроса о том, что делать, управляя соответствующим объектом (процессом, предприятием, отраслью, комплексом взаимосвязанных отраслей и т.д.), т.е. какие осуществлять управленческие функции, как, в каких формах и какими методами? Задача науки управления – открыть и исследовать объективно существующий для успешного и эффективного управления конкретным объектом комплекс управленческих функций, а также показать, как организовать их осуществление в системно-структурном и правовом плане. Здесь вступает в свои права юриспруденция, прежде всего организационно-правовая наука административного права. Многие управляемые процессы жизнедеятельности современного гражданского общества есть объекты государственной организации и правового регулирования, следовательно,

⁵¹ *Калинина Л. А.* Административное право как наука : предмет, методы, задачи, этапы развития // Проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2005. С. 24.

административно-правовое регулирование как важнейшая составная часть государственного правового регулирования является составной частью науки управления, занимая в ее общей системе самостоятельное, особое место⁵².

Профессор С. Н. Махина, рассуждая о проблемах административного процесса, выделяет науку административно-процессуального права и предлагает следующее ее определение: «...составная часть юридической науки, совокупность взглядов и представлений об административном процессе, его институтах, исторических этапах и перспективах их развития, а также изучение и анализ функционирования и развития административно-процессуальных институтов в зарубежных странах»⁵³.

Позитивно (или догматически) административно-правовая наука может быть представлена на основе конституций, формальных законов, правовых положений, а также деятельности управленческих органов и судебной практики, в рамках которой интерпретируется позитивно действующее административное право.

В процессе накопления и обработки знаний об административном праве используются определенные методологические средства, которые способствуют обработке этих знаний, превращению их в систему продуманной и понятно изложенной информации. К средствам, образующим состав науки административного права, относятся следующие: предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология и категории науки, отраслевая библиография, история науки.

Предметом науки административного права являются административно-правовые нормы, административные правоотношения, административно-правовые категории и правоприменительная практика⁵⁴.

При изучении административного права научное познание направлено на анализ совокупности юридических норм.

⁵² См.: *Конин Н. М.* Административное право России : учебник. М., 2006. С. 45.

⁵³ *Махина С. Н.* Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 186.

⁵⁴ См.: Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2006. С. 64–65.

Действующие нормы систематизируются, объединяются в институты и подотрасли, складываются в систему административного права.

Наряду с нормами изучаются также административные правоотношения: исследуются их субъекты и объекты, юридические факты, виды правоотношений. В науке административного права дается классификация административных правоотношений по ряду оснований: материальные и процессуальные, вертикальные и горизонтальные, регулятивные и охранительные и др. Однако нормы административного права, как и административные правоотношения показывают не весь объект познания и не дают полного представления о предмете науки административного права.

Предмет и содержание науки административного права неразрывно связаны с ее методом познания. Метод правовой науки – это система методов познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу. На методологическую основу опирается также и наука административного права⁵⁵.

«В рамках теории права и государства выявляется, определяется и разрабатывается вся общенаучная (общетеоретическая) проблематика предмета и метода юриспруденции в целом, ее научной концепции и понятийного аппарата, ее системы и структуры, ее онтологических, гносеологических и аксиологических характеристик, ее места и роли в системе других наук»⁵⁶.

Ведущее место в ряду общих методов изучения теории государства и права, как и других гуманитарных наук, принадлежит историческому материализму, представляющему собой распространение диалектического материализма на исследование явлений общественной жизни. Согласно требованиям метода материалистической диалектики все государственно-правовые явления рассматриваются во взаимосвязи между собой и с общественной жизнью, в их обусловленности. Они изучаются не в статике, а в динамике, т.е. развитии на основе действия законов – перехода от посте-

⁵⁵ См.: Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. С. 65.

⁵⁶ *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник. М., 1999. С. 2.

пенных количественных изменений к коренным качественным преобразованиям; борьбы противоречий между старым и новым, между отживающим и нарождающимся; отрицания в общественной жизни, с которыми связаны возникновение, развитие и функционирование государства и права⁵⁷.

Используя методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой деятельности. Развитие этой науки немислимо без постоянного изучения *практической деятельности* государственных и муниципальных органов (административной практики), без проведения социологических исследований в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и государственных служащих⁵⁸.

При исследовании теоретических аспектов административного права используются общенаучные способы и приемы, применяемые в целом юридической наукой. Наука административного права аккумулирует все методы познания, которые необходимы для научно обоснованного регулирования административных правоотношений и которые охватывают систему общих, специальных и частных методов познания⁵⁹.

Общей основой науки административного права служат философские методы. Будучи универсальными, они являются необходимым условием решения конкретных научных задач административного права. Применение законов диалектики, использование философских категорий в науке административного права позволяют уяснить природу и характер административно-правовых явлений.

С помощью специально-юридического метода осуществляется изучение норм права и правоотношений. Данный метод включает такие приемы, как описание и анализ административно-правовых норм и правоотношений, их объяс-

⁵⁷ См.: *Байтин М. И.* Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 19.

⁵⁸ См.: *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова.* С. 69.

⁵⁹ См.: *Калинина Л. А.* Административное право как наука : предмет, методы, задачи, этапы развития. С. 25–26.

нение, толкование, классификация, т.е. логические приемы исследования.

К числу специальных методов науки административного права относится догматический, или формально-логический. Он применим при изучении административно-правовых норм и позволяет описывать, классифицировать и систематизировать административно-правовые нормы, выявлять противоречия правовых актов, их несоответствие реалиям общественной жизни.

Широко используемый наукой административного права сравнительно-правовой метод основывается на последовательном изучении и сопоставлении большого числа аналогичных административно-правовых явлений. В современных условиях особое значение для науки административного права имеет социологический метод исследования. Наблюдение, анкетирование, правовые эксперименты позволяют определить состояние законности и правопорядка в стране, а также исследовать эффективность применения мер административного принуждения.

Сравнительно-исторический метод исследования представляет собой исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий государственного управления и административно-правовых институтов. Наука административного права не может игнорировать все то ценное и позитивное, что было накоплено административным законодательством России и что представляет ее вклад в общий потенциал мировой правовой культуры⁶⁰.

Таким образом, в теории права выделяются следующие методы, используемые и наукой административного права:

1. **Всеобщий философский метод** – применяется во всех науках и на всех стадиях, этапах научного познания.

2. **Общие методы** – сравнения, анализа и синтеза, абстрагирования, системно-структурного подхода, восхождения от абстрактного к конкретному и др.

Среди общих методов изучения теории административного права существенное место занимают взятые в единстве исторический и логический методы. «Совпадая по конечной цели исследования, исторический и логический методы раз-

⁶⁰ См.: Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. С. 66.

личаются между собой исходными материалами, а также непосредственными задачами исследования. Первый метод характеризуется конкретно-историческими, историко-эмпирическими формами изложения материала, второй – абстрактно-теоретическими формами»⁶¹.

Системно-структурный метод исходит из того, что: 1) система представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов; 2) она образует единство со средой; 3) любая исследуемая система представляет собой элемент системы более высокого порядка; 4) элементы любой исследуемой системы обычно выступают как системы более низкого порядка⁶². Аналогичную картину строения взаимных отношений и разносторонних связей составных частей любого административно-правового явления дает структура, например юридический состав административного правонарушения.

С системно-структурным подходом тесно связан функциональный метод, который используется для выделения в государственно-правовых системах составляющих структурных частей с точки зрения их социального назначения, роли, функций, связи между ними, например функции института административной ответственности.

Разумеется, не все указанные методы одинаковы по частоте и эффективности применения. Например, методы анализа и синтеза используются в повседневной научной работе гораздо чаще, чем, скажем, системный метод. Однако все они имеют большое значение для получения объективных знаний, а также глубокого и всестороннего исследования рассматриваемой материи.

3. Специальные методы – статистические, конкретно-социологические, психологические, математические и др. Статистический метод основывается на количественных способах получения данных, объективно отражающих состояние, динамику и тенденции развития административно-правовых явлений. Статистические исследования, оперирующие цифрами, которые нередко бывают доказательнее любых слов, включают в себя несколько стадий: статистическое наблюдение, сводную обработку статистических данных и их

⁶¹ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 26.

⁶² См.: Там же. С. 27.

анализ. При этом надо иметь в виду, что известные манипуляции со статистикой, основанные на современных информационных технологиях, способны привести к временным успехам в завоевании доверия определенных социальных слоев (примеры активизации отдельных правоохранительных структур по выявлению правонарушений), однако в перспективе может серьезно ухудшить политико-психологический климат и правопорядок в обществе.

Выделим также метод моделирования – изучение государственно-правовых явлений, процессов и институтов на их моделях, т.е. путем мыслительного, идеального воспроизведения исследуемых объектов⁶³.

Практическая значимость этих методов проявляется в том, что они позволяют взглянуть на правовые явления с неправовых позиций, что нередко бывает весьма необходимо. К сожалению, следует отметить, что эти методы незаслуженно мало и редко используются не только административной, но и другими юридическими науками.

4. **Частные методы** правовой науки. К их числу относятся методы толкования права, сравнительно-правовой метод, методы выработки правовых решений и др. Главная особенность данных методов состоит в том, что они наполняются реальным содержанием только в рамках конкретной науки и используются только в ее пределах.

Следует отметить и такие важнейшие методы научного познания, как *историко-правовой*, сутью которого является изучение ранее функционирующего данного правового института или явления, что позволяет иллюстрировать или обосновывать современные теоретические положения и выводы фактическим материалом, т.е. избегать голословных утверждений; *прогностический* метод, суть которого в использовании определенной совокупности приемов, позволяющих составлять научно обоснованные прогнозы о будущем состоянии и перспективах развития исследуемого правового явления, в частности административного процесса.

Составной частью административно-правовой науки выступает административно-деликтная наука, изучающая закономерности возникновения, развития и функциониро-

⁶³ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 28.

вания административно-деликтного законодательства, а также механизм административно-правовой охраны и административно-правового регулирования. Предметом науки административно-деликтного права выступают: а) история развития законодательства об административных правонарушениях; б) административно-деликтное законодательство зарубежных государств; в) история науки административно-деликтного права.

По мнению Л. Л. Попова, «наука административно-деликтного права является частью юридической науки и представляет собой совокупность взглядов, представлений и идей, раскрывающих сущность административно-деликтного права как формы применения норм КоАП РФ в целях охраны и регулирования общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности общества»⁶⁴.

В. А. Круглов выделяет два понятия науки административно-деликтного права: 1) материальное административно-деликтное право; 2) процессуальное административно-деликтное право. Наука материального административно-деликтного права – «юридическая наука, представляющая собой систему научных знаний о правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в области действия материальных норм об административных правонарушениях, раскрывающих теоретические положения об отрасли административно-деликтного права и о предмете ее регулирования, о проблемах административно-деликтного права, об эффективности административно-деликтного материального законодательства и практики его применения в целях охраны и регулирования общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности общества»⁶⁵.

Наука административно-деликтного процесса – «юридическая наука, представляющая собой систему научных знаний о правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в области действия процессуальных норм об административных правонарушениях, раскрывающих теоретические положения об отрасли административно-деликт-

⁶⁴ Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие. М., 2005. С. 28.

⁶⁵ Круглов В. А. Административно-деликтное право Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 17.

ного процессуального права и о предмете ее регулирования, о проблемах административно-деликтного процессуального права, об эффективности административно-деликтного процессуального законодательства и практики его применения в целях охраны и регулирования общественных отношений в этой сфере деятельности»⁶⁶.

Таким образом, наука административно-деликтного права исследует историю развития и источники административно-деликтного права, административно-деликтные правоотношения, административно-деликтный закон, его социальную обусловленность и социальную эффективность, понятие, задачи, функции, сущность административно-деликтного права, понятия административного правонарушения, административной ответственности, административного наказания, составы административных правонарушений, проблемы совершенствования административного-деликтного законодательства и т.д.

Наука административно-деликтного права взаимодействует со всеми другими отраслями юридических наук. Это обусловлено общностью предмета исследования – нормы права и деятельности по их применению; метода исследования – диалектического материализма; задач исследования – укрепление законности, борьба с правонарушениями, устранение или нейтрализация причин, их порождающих, и условий, им способствующих.

Кроме того, взаимопроникновение наук требует приспособления, согласования специальных приемов и методов различных наук к задачам, приемам и методам науки административно-деликтного права.

Система науки административно-деликтного права в литературе условно подразделяется на ряд разделов:

- история административно-деликтного права;
- общие положения административно-деликтного права;
- административно-деликтный закон;
- административное правонарушение;
- административная ответственность;
- обстоятельства, исключаящие признание деяния административным правонарушением;

⁶⁶ *Круглов В. А.* Административно-деликтное право Республики Беларусь. С. 17.

- административные наказания;
- наложение административных наказаний;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность;
- основания освобождения от административной ответственности;
- конкретные составы административных правонарушений в различных областях и сферах;
- административно-деликтное право в других государствах⁶⁷.

Для науки административно-деликтного права важны и административно-правовые категории, к числу которых относятся следующие: «административное правонарушение», «административное наказание», «юридический состав административного правонарушения», «административное принуждение» и др. Административно-правовые категории обеспечивают устойчивость и целостность данной науки.

Важной частью предмета науки административно-деликтного права является практика субъектов административной юрисдикции, правоприменительная деятельность органов исполнительной власти (должностных лиц), судей и иных субъектов, уполномоченных в соответствии с законом привлекать к административной ответственности. Наука административно-деликтного права изучает действующее административное законодательство об административных правонарушениях. В данном законодательстве на практике могут быть обнаружены пробелы, устранить которые возможно путем научных разработок, полученных в результате введения новых, дополнительных норм.

Методологической основой науки административно-деликтного права являются общефилософские законы и категории.

Основным методом науки административно-деликтного права является общий для всех отраслей знаний способ познания объективной реальности – метод диалектического материализма. Этот метод предполагает изучение административно-деликтного права в его историческом развитии и неразрывной связи с действительностью, развитием государства и права.

⁶⁷ См.: Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие. С. 29.

Еще И. А. Галаган писал: «Единой методологической, мировоззренческой основой познания любых правовых явлений, в том числе и юридической ответственности, служат категории диалектического и исторического материализма вообще и в особенности те из них, которые указывают на взаимосвязь и взаимообусловленность правовых явлений и институтов с государством, государственной властью и деятельностью по ее осуществлению»⁶⁸.

К числу методологических принципов подхода к исследованию проблем, связанных с правовой ответственностью, ученый относил «подчеркивание государственно-правовой сущности юридической ответственности как явления, производного от государственной власти; ее исследование на основе системной связи и общности с правоохранительной деятельностью государства, его органов и должностных лиц; представление о юридической ответственности как о сложной правовой системе, состоящей из отдельных элементов (отраслевых видов), каждому из которых присущи как общие, системные черты, так и специфические отраслевые особенности; распространение системного государственно-правового подхода на анализ любых проблем юридической ответственности, связанных с раскрытием ее содержания и понятия, принципов, целей, функций, оснований и т.д.»⁶⁹.

Применение метода диалектического материализма не исключает применения и изучения таких специальных методов правовых явлений, как конкретно-социологический метод, метод сравнительно-правового исследования, социальный эксперимент, статистическое исследование и др.

Историческое и логическое в познании административно-деликтного права. Познание административно-деликтного права предполагает изучение вопросов, связанных с возникновением административно наказуемых деяний, санкций за их совершение; с выделением основных этапов становления и развития административно-деликтного законодательства; с дальнейшими перспективами его становления.

«Единство исторического и логического подходов – основополагающий принцип философии права. Основываясь на

⁶⁸ Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 96.

⁶⁹ Там же. С. 96–97.

принципе историзма, логическое исследование права раскрывает историческую повторяемость его явлений и процессов, их общие принципы движения и развития безотносительно к тем конкретным формам, в которых они выражаются. Исторический же анализ направлен на выявление специфических черт и особенностей происходящих в праве изменений, наблюдаемых не только потому, что логическое отвлекается от своеобразия конкретных правовых явлений и процессов, без чего невозможно познание их сущности, но и потому, что они, как правило, развертываются отнюдь не в той последовательности, которая «предполагается» предшествующей логикой развития права»⁷⁰.

В науке широко используется логическая форма познания, выступающая в виде специально-юридических (формально-логических) методов и приемов познания, что составляет сердцевину методологии в любой сфере научного познания.

Логическое познание административно-деликтного права, административно-деликтных отношений – длительный и сложный процесс, многоступенчатый путь от анализа к синтезу, от явления к сущности, от конкретного к абстрактному, от определения административно-деликтного права к его практической реализации.

Логический подход к объяснению административно-правовых явлений предполагает использование методов историзма в науке административно-деликтного права. Рассмотрение основных категорий и институтов административно-деликтного права в их историческом развитии позволяет дать объективную оценку состоянию науки об административных правонарушениях на конкретных этапах развития общества, а также выяснить причины тех недостатков, ошибочных взглядов и трудностей, которые имели место в науке в конкретных исторических условиях.

Конкретное и абстрактное в познании административно-деликтного права. Каждый из нас имеет свое представление о нормах, регулирующих административно-деликтные отношения, об административных наказаниях, о процессе применения административных наказаний. Это

⁷⁰ Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. С. 111–112.

представление складывается из духовного состояния человека (нравственные принципы, мировоззренческая позиция, идеалы, уровень образования); его реального положения в структуре общественных связей⁷¹.

Изучая на практике реализацию административной ответственности, накапливая эмпирический опыт, мы приходим к следующему этапу исследовательского процесса – формированию абстракций. Абстракция анализирует правовой объект с точки зрения его содержания и формы, системы и структуры, явления и сущности, целого и части. На всем пути анализа формируются понятия, в которых фиксируются те или иные результаты познания. Совокупность таких понятий, как административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, производство по делам об административных правонарушениях, административно-деликтные отношения, образует текущий каркас теоретической концепции административно-деликтного права.

Процесс перехода мышления от конкретного к абстрактному и восхождение от абстрактного к конкретному сопровождается такими логическими средствами познания, как анализ и синтез⁷².

Методологическое значение явления и сущности в познании административно-деликтного права. Нормы административно-деликтного права, административно-деликтные правоотношения, будучи конкретными правовыми явлениями, обладают конкретными правовыми характеристиками и взаимосвязями как между собой, так и с другими правовыми явлениями. Для того чтобы их определить, выявить историческую обусловленность и тенденции дальнейшего совершенствования и развития, необходимо обнаружить и определить их общую сущность.

Сущностное познание административно-деликтного права предполагает обнаружение необходимых внутренних и основных общих признаков черт таких правовых категорий, как административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, производство по делам об административных правонарушениях.

⁷¹ См.: Керимов Д. А. *Методология права : предмет, функции, проблемы философии права.* С. 127.

⁷² См.: Там же. С. 148.

В качестве принципа методологического подхода утверждается следующее: поскольку административная ответственность как правовое явление производно от государственной власти, ее исследование должно проводиться на основе системной связи и общности с правоохранительной деятельностью государства.

Необходимо отметить распространение системного государственно-правового подхода на анализ любых проблем административной ответственности, связанных с раскрытием ее содержания, принципов, целей, функций, оснований.

Методологическое значение содержания и формы в познании административно-деликтного права. Содержание каждой нормы административно-деликтного права есть частичка сущности права. Содержание норм права определяет, в чем состоят веления (дозволения) правовых норм. Сущность административно-деликтного права, или права об административной ответственности, приобретает соответствующее содержание в нормах права, их системе, принципах отрасли права.

Содержание нормы административно-деликтного права объективно и реально существует лишь тогда, когда государственная воля «возведена в закон», соответствующим образом оформлена и превращена в результате этого в определенное содержание. Внутренней формой нормы административно-деликтного права является система строения, способ связи частей, которую традиционно называют структурой правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция). Внешней формой выражения нормы административно-деликтного права является закон об административных правонарушениях.

Методологическое значение структуры и элементов в познании административно-деликтного права. Внутренняя структура административно-деликтного права представляет собой определенную связь между его компонентами – институтами права: институт административной ответственности юридических лиц, институт административной ответственности должностных лиц, институт административной ответственности несовершеннолетних, институт административного наказания, институт производства по делам об административных правонарушениях и др.

Внешнюю структуру образует связь административно-деликтного права с иными отраслями права, такими как

конституционное право, административное право, административный процесс, уголовное право и др.

Анализ и синтез в познании административно-деликтного права. Сущность административно-деликтного права может быть познана на основе тщательного изучения отдельных правовых проявлений и определения закономерностей их развития, осуществляемого путем анализа. На основе этого формируется как целостное правовое образование – административно-деликтное право, представляющее собой комплекс функциональных связей, характерных только для данного целостного образования и вне его не существующий.

Одним из методов, который используется в науке об административных правонарушениях, является сравнительно-правовой метод исследования. Подобный метод применяется при сравнении аналогичных норм и институтов отечественного законодательства об административных правонарушениях и законодательства зарубежных государств. Такое сравнение необходимо в целях выработки единой линии, отвечающей требованиям рациональной организации реакции общества на правонарушение.

Наука административно-деликтного права опирается также и на системный метод исследования. Административно-деликтное право – это целостная система норм права, представляющих неразрывное единство и находящихся в соединенном состоянии, носящем объективный характер. Элементы, части такого системного образования объединены рядом содержательных признаков. В частности, такими признаками являются следующие: противоправные виновные наказуемые деяния в сфере государственного управления, для борьбы с которыми создано административно-деликтное право; санкции, предусматривающие наказание за эти деяния, и др. Административно-деликтное право является также упорядоченной системой, поскольку отдельные ее элементы – нормы и институты – находятся в определенной функциональной зависимости и взаимодействии. Сформулированные в КоАП РФ составы отдельных административных правонарушений представляют собой стройные подсистемы, являясь, в свою очередь, системами по отношению к образующим их элементам. Определенную подсистему образует система административных наказаний.

В науке административно-деликтного права применяется социологический метод, суть которого состоит в рассмотрении и исследовании права в непосредственном социальном бытии, на основе собранных фактических данных, характеризующих социальную необходимость правового регулирования, его предпосылки, реальное действие, эффективность и т.д. Социология административно-деликтного права направлена на изучение правовой действительности, в частности: а) социальной обусловленности норм административно-деликтного права, закономерностей влияния на административно-деликтное право всей совокупности материальных и духовных факторов, образующих конкретно-историческую обстановку, в которой развивается данная правовая система; б) механизма действия административно-деликтного права и правоприменительной деятельности на различные стороны материальной и духовной жизни общества.

Одним из важнейших вопросов любой науки является вопрос о ее структуре. Наука административно-деликтного права подразделяется на два связанных друг с другом и представляющих собой неразрывное единство блока. Она подразделяется на Общую и Особенную части. Объективным критерием такой классификации является само законодательство об административных правонарушениях.

§ 3. Методологические подходы к изучению эффективности норм административно-деликтного права

Методологическим поискам должно предшествовать определение того, какой именно объект исследует правовая наука. Данное положение означает необходимость предварительного построения научной картины изучаемого объекта и определения его основных признаков⁷³. Применяемый метод должен учитывать существенные особенности объекта исследования, а также подстраиваться, «подгоняться» под эти особенности.

⁷³ См.: Пугинский Б. И. Методологические вопросы правоведения // Правоведение. 2010. № 1. С. 7.

Административно-деликтное право выполняет различные функции, каждая из которых может быть предметом самостоятельного исследования. Предмет настоящего исследования – изучение эффективности административно-деликтного права с точки зрения выполнения его нормами, прежде всего регулятивной и охранительной функций, являющимися основными для любой системы права. Поскольку основная цель административно-деликтного права – охрана общественных отношений, регулируемых нормами как административного, так и иных отраслей права, то необходимо изучить эффективность с точки зрения выполнения данной функции.

Выяснение реального вклада административно-деликтного права в решение той или иной социальной проблемы ставит задачу выбора соответствующего метода исследования.

Изучение эффективности права в целом или отдельной отрасли является весьма сложным процессом, поэтому при проведении конкретно-социологических исследований определяется эффективность отдельных норм права. Когда говорят об изучении эффективности права, имеют в виду такие теоретические вопросы, как сущность, общие критерии оценки и элементы эффективности правовых норм. Оценить эффективность норм права можно лишь на основе анализа практики применения права⁷⁴.

Эффективность (в широком смысле слова) – мерило общественной практики⁷⁵. В философском аспекте эффективность характеризует целенаправленные действия; здесь отмечается связь эффективности с сознательной деятельностью людей, подчеркивается, что эффективность представляет собой степень близости к действительности «второго рода», осуществляемой человеком⁷⁶.

Эффективность права является одним из важнейших объектов изучения социологии права. Это обусловлено тем,

⁷⁴ См.: *Хабриева Т. Я.* Экономико-правовой анализ : методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 18.

⁷⁵ См.: *Попов Л. Л.* О понятии эффективности административно-правовых санкций // Управление и право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1977. Вып. 3. С. 300.

⁷⁶ См.: *Андрющенко М. Н.* Понятие эффективности и его философский смысл // Философские и социальные исследования. Л., 1971. С. 46–47.

что предметом изучения социологии права является взаимодействие общества и права, а эффективность права служит одним из показателей этого взаимодействия. Проблема эффективности права изучается также общей теорией права. Разница в подходах к изучению данного вопроса, безусловно, есть, но она незначительна. Основное отличие социологического подхода к эффективности права заключается в том, что главные концепции теории права, в частности нормативная, исходят из формального подхода к эффективности права, рассматривая ее как соответствие правореализационной деятельности положениям закона и достижение цели закона, без учета истинных интересов и ценностей отдельных граждан, групп и классов, а также общественных затрат, необходимых для достижения этой цели.

По нашему мнению, главным в исследовании эффективности норм права должен быть социально-правовой метод, позволяющий с большей достоверностью, чем нормативный, раскрыть содержание эффективности права, поскольку его предметом являются общественные отношения, складывающиеся как в период формирования предпосылок правового регулирования, т.е. при подготовке перевода социальных отношений в правовые, так и в конечном итоге – при переводе правовых предписаний в социальное поведение субъектов права.

В отличие от нормативного подхода, для которого влияние на социальный результат неправовых факторов имеет значение лишь потому, что это дает возможность измерить собственный правовой результат действия данной нормы. Социально-правовой подход предполагает не только измерение правового эффекта действия нормы и повышение социальной эффективности путем совершенствования правовых предписаний, но и исследование влияния на социальный результат как правовых, так и неправовых факторов и повышение эффективности законодательства путем его совершенствования, а также устранения факторов, препятствующих эффективному действию права, и, наоборот, создания необходимых условий действия факторов, благоприятствующих наступлению желаемого социального результата.

В методологическом плане можно констатировать именно социальную эффективность как сложный феномен, не имеющий абсолютных единиц измерения.

Учеными справедливо подчеркивается, что «широко используемая трактовка эффективности как соотношения затрат и результатов при оценке эффективности управления имеет тот недостаток, что не решены методологические проблемы количественного измерения результатов и затрат управленческой деятельности, возникает множественность подходов к такой оценке»⁷⁷. В рассматриваемой проблеме теория настолько переплетается с практикой, что порой трудно различить, где кончается одно и начинается другое. Это одна из тех проблем, актуальность которых – не переменная, а постоянная величина⁷⁸.

Справедливости ради необходимо отметить, что по данной проблеме выходило много научных работ и в советский период, в частности были предложены интересные разработки, конкретные рекомендации по повышению эффективности советского законодательства, отмечалась необходимость широкого использования социологических исследований⁷⁹, методов системного анализа и сравнительного правоведения, проводились прикладные исследования, связанные с разработкой методик определения эффективности правовых норм и правоприменительной деятельности⁸⁰.

Например, А. С. Пашков, Л. С. Явич подчеркивали, что в исследовании реализации права, в выявлении эффективности законодательства значительное место занимает конкретный социологический анализ действия юридических норм, их воплощения в поведении людей, в деятельности организаций, анализ «установок» личности и социальных групп требованиям правовых предписаний.

Методология марксистских конкретно-социологических исследований социального действия права основывалась на материалистической диалектике и историческом материализме как общей социологической теории философского

⁷⁷ Эффективность труда руководителя / В. П. Чичкаков [и др.]. М., 1988. С. 203.

⁷⁸ См.: Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 253.

⁷⁹ См.: Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40–48.

⁸⁰ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980. 280 с.

характера. Вместе с тем эта методология включала и более специальные средства изучения реализации права, среди которых важное место занимал математический логический аппарат, без применения которого трудно получить более или менее точные данные об эффективности действия правовой нормы, познать качество нормы количественными методами⁸¹. При изучении воздействия различных факторов на эффективность правовых предписаний необходимо использовать новейшие методики и достижения точных наук, в частности математические методы исследования правовых категорий⁸². Математические методы позволяют не только давать количественную характеристику объекта исследования, но и судить по ней о его качественном состоянии (в силу диалектического единства количества и качества, формы и содержания, явления и сущности).

Ученые, рассматривая методику изучения эффективности правовой нормы, на первое место ставят выявление социальной проблемы⁸³. Данные о существовании социальной проблемы можно почерпнуть из следующих источников: государственных документов, в которых ставятся задачи общественного развития, статистической отчетности, юридической науки⁸⁴.

Эффективность правовой нормы предполагает выявление ее цели и степени достижения, т.е. соотнесение результатов действия нормы с намеченной целью. Важное значение на данном этапе придается телеологическому анализу нормы⁸⁵, в ходе которого выясняется воля законодателя, уточняются все социальные цели⁸⁶.

⁸¹ См.: Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы. С. 40.

⁸² См.: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 37–45.

⁸³ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 147.

⁸⁴ В последнее время много говорят об ужесточении административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения (см.: Российская газета. 2011. 1 сент. Столичный вып.).

⁸⁵ От телеологического анализа нормы необходимо отличать телеологическое толкование, которое заключается в раскрытии содержания закона, базирующегося на уяснении его целей.

⁸⁶ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 153.

Понятия и категории эффективности для наполнения их реальным содержанием должны быть переведены в форму, доступную для эмпирических наблюдений, в том числе и для количественных расчетов. В социологической литературе отмечается, что перевод используемых теоретических понятий в форму, позволяющую их наблюдать, – важнейшее и первоначальное звено в конкретных социальных исследованиях. Методика измерения эффективности действия правовых норм должна также строиться на базе общесоциологической теории и практики перевода понятий в такую форму с учетом, разумеется, специфики конкретных социально-правовых исследований.

Поиск эмпирических значений понятий называют эмпирической интерпретацией термина, а определение этого понятия через указания на правила фиксирования соответствующих эмпирических признаков – операциональным определением термина⁸⁷.

Под операциональным понимается определение, в четком или «снятом» виде содержащее указание на действие (операцию), результат которого можно эмпирически наблюдать или измерять и в силу этого сопоставлять с содержанием научного понятия, теоретически охватывающего данный результат.

Иными словами, для раскрытия и объяснения содержания какого-либо научного понятия можно выработать операциональный критерий, с помощью которого устанавливается, принадлежит ли исследуемый предмет к классу предметов, обозначенных данным научным понятием (в этом смысле говорят также о признаках, свойствах, параметрах, критериях и т.д.). Операциональное определение служит средством частичной эмпирической интерпретации научных понятий, одно и то же научное понятие может получить несколько операциональных определений, указывающих на различные эмпирические ситуации применения данного понятия⁸⁸.

Операциональное определение – не просто конкретизация какого-то понятия, разбивка его на составные части и признаки, на их сумму, а такая его интерпретация, которая эмпирически наблюдаема и измеряема.

⁸⁷ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 157.

⁸⁸ См.: Там же. С. 156–157.

Специфика методики изучения эффективности правовых норм определяется структурой и содержанием самих норм.

Важной проблемой, которая ставится перед учеными, является проблема вычленения роли правового фактора. Приведем пример метода экспертных оценок, который был использован в одном из научных исследований.

Обширной группе экспертов, в которую входили охотники, охотоинспекторы, а также нарушители правил охоты (браконьеры), было предложено назвать общее число известных им охотников и подразделить их на три группы: 1) охотники, которые не нарушают правил охоты в силу внутренней убежденности; 2) охотники, не нарушающие эти правила вследствие установленной ответственности; 3) охотники, нарушающие правила охоты. В результате показатель общепреventивного воздействия ответственности за незаконную охоту (отношение числа лиц, воздерживающихся от совершения браконьерских действий вследствие установленной за их совершение ответственности, к общему числу лиц, склонных к совершению таких действий) оказался равным 71,6 %. То есть из каждых трех охотников, склонных к нарушениям правил охоты, двое не совершают их вследствие установленной ответственности⁸⁹.

Другой путь вычленения роли правового фактора основан на использовании метода единственного различия, идея которого была предложена Дж. Ст. Миллем. Основное правило этого метода сформулировано им следующим образом: «Если случай, в котором исследуемое явление наступает, и случай, в котором оно не наступает, сходны во всех обстоятельствах, кроме одного, то это обстоятельство, в котором ... разнятся эти два случая, есть следствие или причина, или необходимая часть причины явления»⁹⁰.

Применительно к задачам изучения эффективности правовых норм данный метод может быть интерпретирован следующим образом. Если вследствие действия некоторых факторов a , b , v , z (где z – правовая норма) получен результат d , e , а при изменении z^a и постоянстве всех других факторов результат стал d , e^a , т.е. следует вывод, что результат изме-

⁸⁹ См.: Эффективность юридической ответственности за незаконную охоту : научный отчет / С. А. Шлыкков [и др.]. М., 1975.

⁹⁰ Милль Д. С. Система логики силлогической и индуктивной. М., 1989. С. 314.

нился именно под воздействием правовой нормы. Таким образом, практическая реализация этого метода возможна в тех случаях, когда аналогичные общественные отношения регулируются различными правовыми нормами. Зафиксировав результаты действия каждой нормы (при постоянстве или контроле за другими факторами), можно сделать выводы об их эффективности.

Наиболее простой для измерения эффективности является ситуация, при которой те или иные нормы права претерпевают какие-либо изменения. Замер показателей достижения цели «до» и «после» внесения таких изменений позволяет в подобных случаях вычленивать меру воздействия прежней и новой нормы.

Применение метода факторного анализа возможно, как правило, с использованием компьютерной техники, что не только существенно облегчает процедуру расчетов, но и открывает путь для качественно нового научного метода – метода математического эксперимента, который представляет собой разновидность эксперимента с моделью, осуществляемого с помощью компьютера. В ходе его на основании опыта предшествующих исследований создается некоторая математическая модель изучаемого объекта. Речь, в частности, может идти о модели, отражающей воздействие ряда факторов, одним из которых является правовой, на состояние того или иного социального процесса. В результате эксперимента, полученного с помощью компьютера, позволяющего «просмотреть» все возможные варианты взаимодействия необходимого явления с набором воздействующих на него факторов, можно сделать выводы как о совокупном воздействии изучаемых факторов, так и о «весе» каждого из них. С помощью математических методов можно определить уровень правонарушений в какой-либо области.

Одним из способов вычленения правового фактора выступает метод единственного различия – ситуация осуществления правового эксперимента. Эффективность экспериментальной правовой нормы определяется в данном случае путем сравнения состояния соответствующей системы в послеэкспериментальный и доэкспериментальный периоды либо путем сравнения состояния системы на эксперимен-

тальных и контрольных объектах, где продолжают действовать обычные правовые нормы⁹¹.

Для определения эффективности правовой нормы достаточно применить простые вычисления. Условия выполнения данного правила: цель нормы определена верно и найден оптимальный путь ее достижения, без нормы цель не достигается. В этом случае степень эффективности правового регулирования будет зависеть от того, насколько она точно соблюдается и насколько действенна ответственность за ее нарушение. При налаженном статистическом учете правонарушений и рецидивов можно иметь достаточно точные цифровые данные (в абсолютном и процентном отношении).

Исследование эффективности норм права, по мнению А. С. Пашкова, Л. С. Явича, требует создания теории эффективности права «среднего уровня», пригодной для применения количественных методов в анализе реализации права, философского осмысливания математических методов в изучении эффективности действующего законодательства и роли этих методов в разработке проектов наиболее эффективных правовых норм. «Такая теория призвана связать общетеоретические положения о правовом регулировании общественных отношений с эмпирическими исследованиями реализации права, перевести концептуальные понятия исторического материализма и общей теории государства и права в операционные понятия, доступные эмпирическому анализу и измерению, ибо без эмпирических данных и их измерения конкретно-социологическое исследование эффективности действия норм права не может дать ощутимых результатов»⁹². Теория «среднего уровня» лежит между теоретическими положениями высшего уровня и эмпирическим исследованием конкретных социальных фактов.

Общетеоретические представления о сущности права и правового регулирования нельзя механически свести к эмпирическим фактам, непосредственно выразить в каких-то количественных соотношениях, характеризующих степень эффективности той или иной правовой нормы. Теория эф-

⁹¹ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 191.

⁹² Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы. С. 42.

эффективности правовых норм «среднего уровня» позволяет важнейшие показатели эффективности юридического воздействия представить в виде квантифицируемых (математически обрабатываемых) индикаторов, а результаты проведенных на этой основе исчислений сообразовать с общетеоретическими положениями о праве и правовом регулировании общественных отношений.

Проблема эффективности норм административно-деликтного права затрагивает различные стороны содержания изучаемых норм, деятельности субъектов административной юрисдикции по их применению, воздействия на сознание и поведение лиц, привлеченных к административной ответственности, а также социально-психологическую оценку последних. Это обуславливает необходимость использования в процессе исследования целого комплекса методов научного познания, обеспечивающего наиболее объективное и всестороннее раскрытие изучаемого явления. Изучение эффективности административно-деликтного права и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции связано с постижением их социальной ценности и социальной обусловленности, определением места и роли в преобразовании общественных отношений.

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 ответственности⁹³.

Общим вопросом данного исследования является определение отправных понятий – эффективности норм административно-деликтного права, их целей, условий и показателей.

⁹³ 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.

Все три метода правового регулирования – дозволение, предписание и запрет, – традиционно рассматриваемые в теории права, используются в системе административно-правового регулирования⁹⁴. При этом «запреты включены в механизм административной деликтологии и применения мер административного принуждения»⁹⁵. «Запреты – это возложение прямой юридической обязанности не совершать какие-либо действия, предусмотренные нормой права»⁹⁶.

Согласно другой классификации в теории права выделяются два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный, которые свойственны двум большим противоположным по своему юридическому характеру и назначению блокам правовых отраслей – публичному и частному праву.

Для административного права характерен, прежде всего, императивный метод – метод властных предписаний, отличающийся властно-императивными началами регламентации отношений и характеризующийся отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права.

Проведение подобного исследования предполагает использование традиционно-правовых методов. Кроме того, они должны дополняться и другими методами, применяемыми в статистике и социологии. Например, эффективность частнопредупредительного воздействия административных наказаний может быть представлена как соотношение достигнутого частнопредупредительного результата и частно-

⁹⁴ См., например: *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 61 ; Административное право России : курс лекций / К. С. Бельский [и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой. С. 11 ; Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. С. 32 ; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. С. 67–71 ; Административное право и процесс : полный курс / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2006. С. 362.*

⁹⁵ *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 61.*

⁹⁶ *Административное право России : курс лекций / К. С. Бельский [и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой. С. 11.*

предупредительной цели этих санкций⁹⁷. Установление этого соотношения немислимо без количественной определенности составляющих его элементов, процессов и явлений, возникающих и протекающих под воздействием рассматриваемых правовых средств охраны. Только изучив количественную сторону общественных явлений, можно сделать вывод об их качественном своеобразии. Данная сторона общественных явлений является предметом науки статистики.

В определении эффективности административно-деликтной деятельности субъектов административной юрисдикции существенную роль играет статистическая отчетность, в которой отражаются основные положения, связанные с производством по делам об административных правонарушениях. Например, необходимо сформулировать основные положения методологии анализа данных судебной статистики, используемые при подготовке статистических обзоров о деятельности судов. Статистический анализ позволяет осуществлять оценку динамики и структуры правовых явлений, которые находят отражение в судебном производстве. Анализ показателей может проводиться в зависимости от его целей как на федеральном, так и на региональном уровнях (по федеральным округам или субъектам Российской Федерации)⁹⁸. По данным многолетней практики, такие показатели, как служебная нагрузка, качество рассмотрения дел и материалов или «стабильность» судебных постановлений, сроки рассмотрения, стали основными критериями оценки работы суда и конкретного судьи.

Значительные возможности в исследовании эффективности административных санкций имеет метод массового статистического наблюдения. На базе имеющегося статистического материала об административных правонарушениях и применяемых за их совершение санкций можно определить существующую тенденцию развития данного явления в целом по территории Российской Федерации и ее субъектов, его связи с практикой органов административной юрисдик-

⁹⁷ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 193.

⁹⁸ См.: Андрюшечкина И. Н. Анализ основных показателей деятельности судов общей юрисдикции // Рос. юстиция. 2007. № 3. С. 65–71.

ции, влияние подобной деятельности на состояние и динамику правонарушений. Эти данные позволяют также выявить зависимость состояния и динамики преступности от практики применения административных наказаний.

Поскольку анализ эффективности правовых санкций во многом обусловлен изучением личности правонарушителя, то необходимо использовать методы познания, присущие социологии: анкетирование, интервьюирование, программное изучение материалов об административных правонарушениях и преступлениях.

Для изучения эффективности административных наказаний важны эмпирические социологические данные. С целью получения таких данных обычно проводятся конкретно-социологические исследования, в частности обследование нарушителей, подвергнутых административным наказаниям за проступки, совершенные в той или иной сфере.

Количественная характеристика эффективности частнопредупредительного воздействия административных наказаний производится при помощи обобщающих показателей в виде коэффициентов эффективности, рассчитанных по следующей формуле:

$$\text{Эффективность} = \frac{\text{Результат}}{\text{Цель}}.$$

Например, штраф был применен к 100 нарушителям. После применения административного наказания десять нарушителей из ста совершили повторные правонарушения. В отношении остальных можно констатировать, что применение административного наказания к ним в совокупности с иными факторами позволило получить определенный положительный эффект. Расчет показывает, что коэффициент эффективности частной превенции рассматриваемой санкции в данном случае равен:

$$\text{Эффективность} = \frac{100 - 10}{100} = \frac{90}{100} = 0,9.$$

Числовые значения коэффициента эффективности могут быть различными. Чем выше коэффициент, тем эффективнее частнопредупредительное воздействие административной санкции.

Определение коэффициентов позволяет сравнить эффективность различных административных наказаний, их возможности в отношении отдельных категорий правонарушителей, действенность санкций в предупреждении отдельных видов административных правонарушений.

Таким образом, установление объективных данных об изменении в поведении нарушителей после применения административной санкции и определение коэффициентов ее эффективности – важный этап исследования.

Большую сложность представляет выявление эффективности общепреventивного воздействия административной санкции. Наиболее приемлемым способом получения информации является метод анкетирования, с помощью которого можно выявить мнение репрезентативного круга лиц о соответствующем нормативном акте с административной санкцией⁹⁹. Для сравнения осведомленности различных групп о нормативном акте с административной санкцией целесообразно использовать шкальную систему, применяемую в социологических исследованиях. В качестве критерия может быть взят уровень знания закона ($У$), рассчитанный по следующей формуле:

$$У = \frac{З}{О},$$

где $З$ – число лиц, знающих закон; $О$ – число лиц, опрошенных об этом законе¹⁰⁰.

Непосредственная связь теории и эмпирического исследования осуществляется, прежде всего, через разработку гипотез. Важное значение имеют соответствующие гипотезы о результатах действия административных наказаний, о факторах, влияющих на эти результаты, что является теоретической основой для исследования эффективности правовых средств. Без уяснения понятия эффективности исследуемых санкций и определения показателей, с помощью которых производится измерение их результативности, невозможно эмпирическое изучение действенности административных наказаний.

⁹⁹ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. С. 205.

¹⁰⁰ См.: Там же. С. 206.

Известно, что прежде чем построить систему знаний о каком-либо объекте исследований, необходимо определить исходные понятия. Однако содержательно полное определение требует предварительного анализа объективной реальности. То есть цели познания как бы приводят в тупик: нельзя исследовать, не определив, и нельзя определить, не исследовав. Чтобы преодолеть подобную ситуацию, методология науки, в том числе и юридической, предлагает использовать так называемые эскизные (рабочие) дефиниции и гипотезы, которые в ходе последующего исследования будут эксплицированы. При совершении подобной логической операции важно обеспечить приемлемость гипотез и дефиниций, определяемую на основании ряда существующих критериев. А. А. Любичевым «выдвигается пять таких требований: 1) достаточная оригинальность, т.е. заключение элементов нового; 2) согласованность с прошлым, т.е. автор должен проявить эрудицию в данном вопросе; 3) честность, т.е. в работе не должно быть сознательных искажений; 4) свободомыслие, отсутствие догматизма или, по крайней мере, такие догмы должны быть выражены откровенно, а не замаскировано; 5) наконец, работа должна быть свободна от внешних, ненаучных влияний»¹⁰¹.

Выдвижение гипотез рассмотрим на следующем примере. При исследовании эффективности гражданского судопроизводства в России выдвигалась гипотеза о том, что реально сложившиеся в настоящий момент правила функционирования судебной системы таковы, что они не создают стимулов к такому поведению участников гражданского судебного процесса, которое обеспечивало бы действенное выполнение этой системой ее основной экономической функции – сдерживания правонарушений¹⁰².

С точки зрения задачи изучения эффективности правовых норм интерес представляют описательные и объяснительные гипотезы.

¹⁰¹ Любичев А. А. К классификации эволюционных учений // Проблемы эволюции. Новосибирск, 1975. С. 218.

¹⁰² См.: Эффективность гражданского судопроизводства в России : институциональный анализ и институциональное проектирование / А. А. Аузан [и др.] ; Институт гражданского анализа ; Институт национального проекта «Общественный договор». М., 2005. С. 5.

Описательные гипотезы – это главным образом гипотезы на количественные соотношения, которые встречаются при изучении того или иного объекта¹⁰³.

Объяснительные гипотезы – это предположения о причинно-следственных зависимостях в изучаемых процессах. Формулируя их, необходимо попытаться объяснить, почему происходит так, а не иначе, какие факторы определяют именно такое соотношение данных в исследуемых объектах. Указанным гипотезам принадлежит ведущая роль в выяснении причин недостаточной эффективности правовых норм.

Например, исследование эффективности административных санкций предполагает наблюдение за изменениями в поведении лиц, к которым эти санкции применяются. Тем самым проверяется гипотеза о том, что применение административных санкций к таким лицам должно сопровождаться превращением их социально-негативного, отклоняющегося поведения в правомерное.

Проверка научной гипотезы эффективности административных наказаний возможна лишь в том случае, если теоретические конструкции переведены в формы, позволяющие наблюдать и измерять изучаемое явление. Полученные результаты действия наказания необходимо «материализовать» путем введения в формулу соответствующих показателей эффективности, по которым было бы можно судить о степени достижения целей применяемой санкции. Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (уровень) эффективности рассматриваемых правовых категорий. Показатели должны содержать указание на действие, результат которого можно эмпирически наблюдать и измерять, так как, задавая им количественную определенность, можно определить и искомое количественное значение¹⁰⁴. Такие показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, получить данные о коэффициенте их эффективности, т.е. о числовом выражении степени достижения целей рассматриваемых санкций.

¹⁰³ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 193.

¹⁰⁴ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. С. 184–185.

Определение коэффициента эффективности дает представление о полученном результате.

Необходимо подчеркнуть, что всестороннее исследование проблемы недостаточной эффективности правовых норм требует по общему правилу выдвижения гипотез, касающихся всех трех основных звеньев механизма правового воздействия – правовых норм, их реализации и состояния правосознания. Увлечение изучением функционирования какого-либо одного звена обычно приводит к неполноте исследования и в результате – к односторонности его выводов.

Основой условий выдвижения гипотез о недостаточной эффективности правовых норм является социальный механизм действия права¹⁰⁵.

Как философская категория ответственность есть отражение объективного, исторически конкретного характера взаимоотношений между личностью, коллективом, обществом с точки зрения сознательного осуществления предъявляемых к ним взаимных требований¹⁰⁶. Ответственность – это долг лица перед другими лицами и обществом.

При анализе эффективности воздействия норм административно-деликтного права принципиальную значимость имеет выявление *критериев*, позволяющих обосновать и раскрыть *реальную* степень эффективности и ее качественные показатели на разных стадиях юридического процесса: как на стадии правотворческого процесса (законодательная деятельность Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности – административно-деликтное законотвoрчество¹⁰⁷), так и на стадии правоприменительного (административно-юрисдикционный (-деликтный) процесс).

Итак, выделим методы изучения эффективности норм административно-деликтного права, к которым отнесем сравнительно-исторический, статистический, математический и социально-психологический методы.

¹⁰⁵ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 196.

¹⁰⁶ См.: Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев [и др.]. М., 1983. С. 469.

¹⁰⁷ См.: *Игнатенко В. В.* Административно-деликтное законотвoрчество : понятие и функции // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 196–209.

Сравнительно-исторический метод состоит в сопоставлении правовых объектов, взятых в разные исторические периоды в различных социально-экономических условиях, для установления того, чем и как обусловлены их единообразие и отличие.

Сравнительное правоведение как метод позволяет осуществить сравнительный анализ институтов, а также сопоставление зарубежного законодательства с отечественным. Данной проблеме посвящен отдельный параграф нашего исследования, здесь отметим лишь следующее: институт административной ответственности в меньшей степени известен законодательству зарубежных государств, однако его отдельные моменты могут быть с интересом представлены российской административно-правовой науке и изучены ею.

Факт недостаточной эффективности норм права дает основание для выяснения причин подобного положения и определения путей их устранения. На методическом уровне ответ на данный программный вопрос требует:

- 1) выдвижения гипотез о недостаточной эффективности правовых норм;
- 2) проверки указанных гипотез – разработки способов и приемов сбора, обработки и анализа социально-правовой информации;
- 3) формулирования выводов и рекомендаций, вытекающих из результатов проверки гипотез;
- 4) обсуждения проблем правового эксперимента как особого метода поиска оптимальных правовых решений¹⁰⁸.

В исследованиях эффективности различных видов ответственности гипотезы формулируются обычно с учетом важнейшего принципа любой юридической ответственности – ее неотвратимости: в качестве причины неэффективности того или иного изучаемого вида ответственности предположительно рассматривается несовершенство правовых норм, обеспечивающих реализацию принципа неотвратимости.

Методологическое значение в исследовании правового качества законов об административных правонарушениях, по мнению В. В. Игнатенко, отводится частной научной тео-

¹⁰⁸ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 193.

рии правового качества закона, которая находится в стадии становления. В представлении ученого, данная теория выступает в виде «системы научных положений о правовом качестве закона и разрабатываемых на их основе рекомендаций методологического и методического характера по оценке правового качества закона (законопроекта)»¹⁰⁹.

По мере приращения научного знания теория правового качества закона в структурном плане должна включать следующее: методические основания; понятийный аппарат; концептуальную, классификационную, оценочно-методическую (прикладную) части¹¹⁰.

Теории правового качества закона присущи объяснительная, синтезирующая, предсказательная, методико-оценочная функции.

Результаты, полученные при изучении эффективности норм административно-деликтного права, необходимо использовать на практике: с одной стороны, указать наиболее целесообразные пути, формы и способы реализации полученных результатов, а с другой – методологически ориентировать теорию на формулирование конкретных выводов.

Процесс познания явлений административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях имеет специфический инструментарий – обобщение судебной практики по делам об административных правонарушениях, выступающее разновидностью конкретно-социологического исследования в области правосудия. Следовательно, обобщение судебной практики базируется на методической и методологической основе, характерной для этих исследований.

Действительно, если судебная практика является результатом правосудия, то измерять его эффективность можно только путем обобщения судебной практики, выступающего в качестве метода познания, позволяющего получить новые знания о правосудии, его процессуальной форме. С позиции логики метод обобщения судебной практики является индукцией. Индукция по своему существу – метод аккумуля-

¹⁰⁹ *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 300.

¹¹⁰ См.: Там же.

ции знания: в отличие от дедукции индукция «постепенно и непрерывно» ведет к «аксиомам», причем сначала к «средним аксиомам», а затем к «высшим»¹¹¹.

Индуктивный метод познания пропагандировал один из классиков философии науки Д. С. Милль: «Начало всякого исследования состоит в собирании неанализированных фактов и накоплении обобщений... Все, что известно о предмете, становится наукой только тогда, когда вступает в ряд других истин, где отношение между общими принципами и частностями вполне понятно и где можно признать каждую отдельную истину за проявления действий законов более общих»¹¹². То есть наукой факты становятся в результате их систематизации, основанной на дедукции.

Таким образом, обобщение судебной практики – это познание общего в явлениях. Целью данной деятельности является не проверка законности и обоснованности конкретного судебного действия, а познание общих закономерностей при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Судебную практику правомерно рассматривать в качестве своеобразной категории «правосудие в действии», объективного проявления действия норм материального и процессуального права, вида правоприменительной практики, получившей свое обозначение от органа (суда), применяющего правовые нормы. Иными словами, судебная практика есть опыт судебного правоприменения в масштабе страны. Однако такая трактовка судебной практики, когда в нее включаются все судебные постановления, выносимые всеми федеральными судами, т.е. судебными инстанциями различных уровней, разделяется далеко не всеми авторами. В ряде работ провозглашается мысль, что данная правовая реальность базируется лишь на тех судебных постановлениях, в которых речь идет о правоположениях, выработанных путем длительного и единообразного применения закона. В одной из первых монографий, посвященных комплексному, многоплановому рассмотрению данного вопроса, С. Н. Братусь прямо заявляет: «Необходимо со всей решительностью отвер-

¹¹¹ См.: *Бэкон Ф.* Соч. : в 2 т. М., 1971. Т. 1. С. 75.

¹¹² *Милль Д. С.* Огюст Конт и позитивизм. М., 1987. С. 45.

гнуть мысль о том, что к судебной практике относится любое решение народного суда, определение кассационной либо надзорной судебной инстанции или даже сумма решений по конкретной группе дел»¹¹³.

Отождествлению судебной практики с совокупностью противоположений судебного регулирования и толкования служит вывод теоретиков права, что «юридическая практика как правовая реальность состоит из противоположений»¹¹⁴. С этим можно было согласиться, если под противоположением понимался бы только процесс или акт толкования норм, а не относительно самостоятельные правовые явления, которые «нередко формулируются в качестве нормативных» и «весьма близки к юридическим нормам» и которые «при известных обстоятельствах... (при значительном отставании законодательства от требований жизни) могут приобрести и первичное значение»¹¹⁵.

Детальный разбор теории судебной практики¹¹⁶ не охватывается рамками работы, поэтому ограничимся констатацией, что научная дискуссия, по существу, касается двух коренных вопросов. Во-первых, содержания судебной практики: она включает лишь деятельность суда по применению норм материального и процессуального права или дополнительно и результат этой деятельности; во-вторых, субъекта судебной практики: таковыми являются все суды судебной системы или только Верховный Суд РФ. В связи с этим считаем необходимым уточнить нашу позицию. Судебную практику мы рассматриваем как объективированный в судебных постановлениях результат деятельности по осуществлению правосудия.

Все явления судебной практики суть явления человеческой деятельности, обусловленной действием внешних обстоятельств на человека как участника судопроизводства.

¹¹³ Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С. Н. Братуся. М., 1975. С. 8.

¹¹⁴ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 350.

¹¹⁵ Там же. С. 351.

¹¹⁶ См.: *Курьлева О. С.* Судебная практика и совершенствование трудового законодательства. Минск, 1989. С. 6–37; Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. С. 163–167.

Следовательно, поскольку деятельность человека, его мышление, чувства подчиняются определенным законам, то и судебная практика должна также подчиняться некоторым определенным законам, вытекающим из первых. Правомерен вопрос: можно ли прогнозировать состояние судебной практики на отдаленное будущее, исходя из знания (прогноза) закономерностей поведения человека? Ответ, казалось бы, следует дать отрицательный, так как социальный опыт свидетельствует о динамичности судебной практики. Подобный подход является одновременно как правильным, так и ошибочным. И вот почему.

Судебная практика по делам об административных правонарушениях развивается под совокупным влиянием множества длительно и кратковременно действующих факторов. Изменение социальных условий среды обитания субъекта права приводит к ее вариациям во времени. Однако в результате длительно действующих факторов загруженность судов в определенной степени имеет инерционный характер. Последнее проявляется, во-первых, как инерционность взаимосвязи, т.е. сохранение механизма формирования обращений за судебной защитой; во-вторых, как инерционность в развитии отдельных сторон этого процесса, т.е. сохранение темпов и направлений изменения загруженности судов.

Инерционность дает возможность в значительной степени судить об объеме будущих судебных дел без ссылки на анализ прошлой судебной практики, на закономерности прошедшего периода, тенденции судебной практики.

Развитие права (материального и процессуального) происходит, как правило, вслед за изменением общественных отношений. Это, в свою очередь, означает лишь одно – невозможно предвосхитить даже в общих чертах правоприменительную практику суда. Однако подобный вывод не соответствовал бы тому неоспоримому факту, что, несмотря на бесчисленные и непрерывно изменяющиеся условия жизни общества, правоприменительная деятельность человека развивается по строгим правилам логики. И в этой части судебная практика характеризуется постоянством, равно как и возможность использования прогностических подходов при ее исследовании.

Если обобщить судебный процесс и посмотреть, на основании какого логического метода происходит правоприменение, то результат будет однозначным: в основе судебного правоприменения лежит так называемый дедуктивный метод. В свое время Г. Ф. Шершеневич аргументировал, что попытки опровергнуть силлогическое строение судебного решения не могут считаться удачными, любое судебное решение обнаружит свою логическую природу¹¹⁷. Следовательно, логическая природа судебной практики предопределяет относительную стабильность «технологии» судебного правоприменения и методов ее изучения.

При изучении эффективности норм административно-деликтного права необходимо использовать научные методы, позволяющие получать объективные, достоверные показатели.

¹¹⁷ См.: *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права : в 4 т. М., 1995. Т. 2. С. 277.

Глава 2

ДЕЛИКТОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

§ 1. Роль науки административной деликтологии в достижении эффективности норм административно-деликтного права: концепция взаимодействия

В свое время Г. Ф. Шершеневич, правовед, философ, высказал мудрую мысль: «Плоха юридическая практика, неподкрепленная теоретическим светом, как и безжизненна теория, не вытекающая из практики»¹. Административная деликтология как наука, имеющая прикладной характер, сталкивается с практикой повсеместно. Практика дает материал для поиска ответов на важные вопросы: почему лицо совершило административное правонарушение, каковы условия и причины, побуждающие лицо совершать административные правонарушения, сколько было совершено административных правонарушений на определенной территории и за конкретный промежуток времени и др. Выводы, сделанные в результате полученных ответов на данные вопросы, имеют практическое значение для совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере административной ответственности.

Административно-деликтное право и административная деликтология имеют общий предмет изучения – административное правонарушение. В связи с этим проблематика, составляющая предмет административно-деликтного права,

¹ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1910. Вып. 1. С. 16.

должна обеспечиваться административной деликтологией. С учетом современного представления об административно-деликтном законодательстве и приведенных ниже позиций отметим, что административная деликтология изучает административные правонарушения, установленные административно-деликтным законодательством Российской Федерации и ее субъектов.

Необходимость создания в рамках административного права такого направления, как административная деликтология, обоснована еще в 1979 г. В. И. Ремневым², который считал ее составной частью более общей науки – деликтологии – комплексного научного направления, целью которого является изучение причин и условий, порождающих неправомерные правонарушения, а также разработка мер по их предупреждению и ликвидации³.

Е. В. Додин рассматривает административную деликтологию как «совокупность знаний и представлений об административной деликтности, ее причинах и закономерностях, о мерах по ее нейтрализации и предупреждению»⁴.

М. И. Никулин определяет административную деликтологию как «относительно самостоятельную систему знаний, неразрывно связанную с системой общей науки, предназначенную для исследования и изучения административной деликтности как социально-правового явления, ее тенденций и закономерностей (характерных для прошлого, настоящего и будущего), причин административной деликтности, а также их оценка, необходимая для разработки мер и программ предупреждения и профилактики административных правонарушений, совершенствования снижения уровня административной деликтности»⁵.

² См.: Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 180–184.

³ См.: Ремнев В. И. Разработка научных основ административной деликтологии // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. М., 1982. С. 245.

⁴ Додин Е. В. Административно-правовая наука и административная деликтология // Актуальные проблемы административной деликтологии в современный период. Киев, 1984. С. 19.

⁵ Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии : дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 64.

А. Н. Дерюга к предмету административной деликтологии относит «явления и процессы, определяющие количество, динамику, структуру административной деликтности, причины и условия ее существования, а также способы борьбы с этим социально-правовым явлением»⁶. Теснейшая связь административной деликтологии не только с юридическими науками (административным и административно-деликтным правом), но и такими общественными науками, как психология, экономика, педагогика, а главное, социология, дали основание ученому говорить о ней «как о комплексной науке... в смысле интеграции научных знаний, «инфранауке». Биофизика, биохимия, бионика, психофизиология – науки, которые возникли из потребности решить проблему посредством соединения самых полярных, казалось бы, способов»⁷.

Более широкое определение деликтологии дает В. В. Денисенко. С его точки зрения, это «...система знаний о деликтности, факторах, детерминирующих ее развитие и воспроизводство; о генезисе деформации личности и механизме нарушения норм позитивного права; о зависимости между отдельными видами деликтов; о средствах и способах воздействия на отдельные виды деликтов и деликтность в целом, а также о критериях оценки состояния деликтности и эффективности мер воздействия на нее»⁸.

Приведенные дефиниции отражают связь административной деликтологии с наукой административно-деликтного права. Административной деликтологией используется понятийный аппарат, разработанный учеными-административистами, занимающимися проблемами административно-деликтного права (например, «административное пра-

⁶ Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 357.

⁷ Цит. по: Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1. С. 9.

⁸ Денисенко В. В. Деликтология : предмет, метод и система науки. Ростов н/Д, 2001. С. 47. См. также: Денисенко В. В. Деликтология : от конфронтации к интеграции административной деликтологии и криминологии // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 2–7.

вонарушение», «юридический состав административного правонарушения», «административное наказание» и т.д.). Интересы административной деликтологии и административно-деликтного права совпадают в некоторых вопросах профилактики административных правонарушений.

Административная деликтология – это учение о причинах и условиях, детерминирующих административную деликтность, под которой понимается сумма выявленных и частично зарегистрированных административных правонарушений и которая ограничена пространственно-временными параметрами. Административная деликтность в значительной степени с точки зрения ее показателей, отражающих количественно-качественные характеристики данной совокупности, производна от степени активности субъектов административной юрисдикции, которая определяется:

- комплексом организационных факторов (например, введение административной ответственности без учета вины в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи);

- существующей практикой оценки работы контрольно-надзорных и других органов исполнительной власти «от достигнутого», перед которыми стоит задача выявить количество противоправных фактов и лиц, их совершивших, не менее, чем за аналогичный период прошлого года или по сравнению с выбранным базовым показателем⁹.

В. В. Денисенко предлагает разработать и сформировать новую концепцию деликтологии исходя из рассмотрения общности преступлений и административных правонарушений в рамках единой системы деликтов и наличия проблем, имеющих общеделиктологический характер¹⁰.

Анализ норм КоАП РФ и УК РФ, устанавливающих соответственно административную и уголовную ответственность,

⁹ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. Ростов н/Д, 2000. С. 60.

¹⁰ См.: Денисенко В. В. Деликтология : от конфронтации к интеграции административной деликтологии и криминологии. С. 4.

позволил выделить в качестве элементов общей системы деликтов:

– типичные административные правонарушения, не требующие отграничения от преступлений, т.е. не имеющие соотносящихся составов;

– типичные преступления, не требующие отграничения от административных правонарушений, т.е. не имеющие соотносящихся составов;

– административные правонарушения и преступления смешанного вида (не типичные), т.е. имеющие соотносящиеся (смежные либо конкурирующие) составы (например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1 КоАП РФ); отказ в предоставлении информации (ст. 5.39 КоАП РФ); мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ); мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ); нарушение требований пожарной безопасности (ст. 20.4 КоАП РФ) и др.). Причем количество соотносящихся составов преступлений и административных правонарушений неуклонно растет, прежде всего за счет значительных изменений, вносимых в КоАП РФ. Как следствие, возрастает доля преступлений и административных правонарушений, которые совершаются уже не в силу собственных, а, напротив, общих причин и условий.

В современных исследованиях все чаще обращается внимание на административные правонарушения как на элемент детерминации отдельных видов преступлений. Например, А. Н. Дерюга подчеркивает, что для этого есть ряд оснований¹¹.

Во-первых, окружающие административно-деликтные условия в местах проживания граждан (нарушение правил общежития, распитие спиртных напитков, нахождение в состоянии опьянения на улицах, в скверах, парках, на детских игровых площадках, других придомовых территориях, многочисленные нарушения различных правил безопасности и т.д.) способствуют постепенной деформации правосознания даже у тех, кто не совершал правонарушений. Это ускоряет формирование нигилистических настроений к праву, разви-

¹¹ См.: *Дерюга А. Н.* Соотношение административной деликтологии как науки и учебной дисциплины // *Административное право и процесс.* 2011. № 4. С. 13–16.

вает нервозность, раздражительность, агрессивность в быту и, как следствие, несдержанность в действиях, часто не адекватных источнику раздражения. Таков сценарий большого числа бытовых преступлений.

Во-вторых, систематическое совершение административных правонарушений постепенно формирует привычку противоправного поведения, которое в крайних формах выливается в преступление. Такими противоправными действиями можно считать занятие проституцией, нарушение санитарных, бюджетных правил. Особенно это проявляется в нарушениях Правил дорожного движения.

В-третьих, ошибочная оценка собственного поведения. Замысел совершить лишь административное правонарушение нередко выливается в совершение преступления. Примером может служить нарушение правил в области охраны окружающей среды, занятие проституцией или мелкое хищение.

В-четвертых, административно-деликтное состояние субъекта может развиться в преступление. Причем сам нарушитель может стать как преступником, так и жертвой преступления. Яркий пример тому – нахождение граждан в состоянии опьянения или ношение огнестрельного оружия, нарушение правил его хранения.

Наконец, административные правонарушения, которые не могут вылиться в преступления прямым путем, косвенно могут способствовать их совершению. Например, нарушение правил торговли спиртными напитками, выраженное в их продаже несовершеннолетним. Другой пример – нарушение правил учета, хранения, транспортировки лома и отходов цветных и черных металлов. Эти административные правонарушения могут повлечь соответственно хулиганство, т.е. грубое нарушение общественного порядка (ст. 213 УК РФ), приведение в негодность объектов жизнеобеспечения (ст. 215.2 УК РФ).

Все это убедительно доказывает наличие тесной связи между административными правонарушениями и преступлениями, а также необходимости изменить отношение общества к административным правонарушениям.

Традиционно в административной деликтологии выделяются четыре направления изучаемых явлений: 1) динамика

и структура административных правонарушений; 2) причины и условия административной деликтности; 3) личность правонарушителя; 4) меры предупреждения административных правонарушений.

1. *Динамика и структура административных правонарушений.* Административно-деликтологические исследования – федеральные и в субъектах РФ – должны быть основаны на научных данных, в том числе статистических, что невозможно без введения на всей территории страны единой системы статистического учета административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов РФ. Статистический учет правонарушений должен осуществляться системно по различным критериям: территориальному признаку (география правонарушений), объектам, обстановке совершения правонарушений, категориям правонарушителей и др.

В настоящее время отсутствует единый учет всех административных правонарушений. Статистика ведется отдельными органами, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях в конкретной сфере. Полномочиями по ведению единого статистического учета административных правонарушений можно наделить органы полиции.

Например, Генеральная прокуратура Российской Федерации ведет государственный единый статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы и прокурорского надзора, а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах прокуратуры. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам указанного статистического учета обязательны для органов государственной власти¹².

В рамках исследований состояния административной деликтности следует разграничить исследования динамики и структуры административных правонарушений,

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 901.

предусмотренных КоАП РФ, и деяний, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Развитие регионального направления административной деликтологии предоставит возможность сделать выводы не только о действительном состоянии административной деликтности в субъекте РФ, но и нарушениях административного законодательства, действительно отражающих специфику конкретного региона. В дальнейшем подобные выводы могут послужить научной основой для разработки концепции административно-деликтной политики субъектов РФ, которая в настоящее время практически отсутствует.

2. *Причины и условия административной деликтности.* В данном издании автор не претендует на разработку теории причин и условий административной деликтности, но предлагает выделить следующие основные моменты:

1) массовость административных правонарушений по сравнению с преступлениями;

2) вовлеченность большого числа лиц в административную деликтность указывает на более глубокий спектр социальных противоречий, выступающих в форме административных проступков. Приведем пример возможной на практике ситуации: должностное лицо органа государственного пожарного надзора, только что привлечшее к административной ответственности нарушителя правил пожарной безопасности, спустя непродолжительное время само становится субъектом административного проступка, нарушив правила дорожного движения, а инспектор ГИБДД, наложивший на представителя госпожнадзора административное наказание, на досуге был задержан инспектором рыбохраны за браконьерство и т.д.¹³;

3) пониженный уровень социального осуждения деликвентов, терпимое отношение к значительной части проступков и невосприятие их многими как правонарушений (проезд на красный сигнал светофора¹⁴, появление в пьяном виде

¹³ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. С. 71.

¹⁴ См.: Обзор судебной статистики федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2010 году. [Электронный ресурс]. Сайт судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/iNdex.php?id=5&item=577>

в общественных местах, ставшая привычной для многих нецензурная брань в общественных местах¹⁵ и т.д.).

Об этом же свидетельствует и судебная статистика. Например, в производстве районных судов большую долю дел (третья часть) составляют дела об административных правонарушениях, влекущие выдворение за пределы Российской Федерации (глава 18 КоАП РФ), которые рассматриваются судьями районных судов¹⁶.

При анализе статистики деятельности судов возникает вопрос: увеличение противоправных посягательств на охраняемые административным законодательством общественные отношения это следствие ухудшения экономического положения, усиления негативных тенденций в социальной сфере или это из года в год усиливающаяся активизация правоохранительных органов? Возможно, и то и другое. Однако однозначно ответить на вопросы – в какой степени и какова роль тех или иных факторов – невозможно.

3. *Личность правонарушителя.* При рассмотрении данного вопроса «...необходимо прежде всего принять во внимание, что какие бы экономические и социальные процессы в обществе не происходили, они сказываются на поведении людей, в том числе на антиобщественном, исключительно через их сознание, через взгляды и интересы, цели и мотивы, ценностные ориентации»¹⁷.

В литературе выделяются следующие основные элементы структуры личности нарушителя административно-правовых норм:

1) социально-демографическая и правовая характеристика личности (социальное положение, пол, возраст, образование, семейное положение, профессия, характер совершенного проступка; наличие административного наказания, судимость);

2) нравственно-психологическая характеристика (система ценностных ориентаций, потребности и интересы, уровень правосознания);

¹⁵ См.: Обзор судебной статистики федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2010 году. [Электронный ресурс]. Сайт судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/iNdex.php?id=5&item=577>

¹⁶ См.: Там же.

¹⁷ Кудрявцев В. Н., Ремнев В. И. Изучение динамики правонарушений и ее причины // Государство и право. 1984. № 8. С. 23.

3) социальное поведение (отношение к социальной группе, связь с антиобщественными элементами, самооценка)¹⁸.

При исследовании личности необходимо выявить основные и характерные особенности личности, делающие подобные и иные нарушения реальностью. Это обуславливает определение условий, создающих благоприятную среду для совершения административных правонарушений.

Характеризуя личность с данной точки зрения, следует обратить внимание на ее мотивы, потребности и интересы. Административные правонарушения, как и всякие другие деяния, часто мотивированные и целенаправленные.

Вопрос об исследовании юридического лица как субъекта административного правонарушения¹⁹ требует создания отдельного направления административной деликтологии. В рамках этого направления должны быть выделены: динамика и структура административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами; объективные причины и условия совершения административных правонарушений; меры предупреждения совершения административных правонарушений юридическими лицами; особенности юридического лица как субъекта ответственности в зависимости от сферы деятельности, от организационно-правовой формы, от качеств руководителя (в данном случае имеется в виду личность руководителя).

¹⁸ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. С. 84.

¹⁹ С каждым годом возрастает количество юридических лиц, привлеченных к административной ответственности. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2010 г. дела об административных правонарушениях рассмотрены в отношении 181 тыс. юридических лиц (в 2009 г. – 139,5 тыс. лиц) (см.: Обзор судебной статистики федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2010 г. [Электронный ресурс]. Сайт судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/iNdex.php?id=5&item=577> ; Количество дел об административных правонарушениях, рассмотренных арбитражными судами в первом полугодии 2010 г., составило – 40 850 дел; в первом полугодии 2011 г. – 43 858 (рост на 7,4 %). Из них дел о привлечении к административной ответственности в первом полугодии 2010 г. – 19 777, в первом полугодии 2011 г. – 22 454 (рост на 13,5 %) (см.: Справка о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в первом полугодии 2010–2011 гг. [Электронный ресурс]. Сайт Арбитражного Суда РФ. URL: http://www.arbitr.ru/_upimg/CAEDB8123BEC8924668C3807DE30D3E_10.pdf

4. *Меры предупреждения административных правонарушений.* Предупреждение правонарушений К. С. Бельский предлагает считать принципом административного права²⁰. Данная проблематика, являясь административно-правовой по своей природе, в литературе получила криминологическую направленность, т.е. раскрывается, главным образом, в части борьбы с преступностью, и развитие правовой базы профилактики преступления немислимо без широкого использования административно-правовых норм и институтов²¹.

Итак, нормативной основой профилактики административных правонарушений выступают: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 07.02.2011) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²²; Закон Воронежской области от 5 декабря 2007 г. № 157-ОЗ (в ред. от 27.05.2011) «О профилактике правонарушений в Воронежской области»²³; Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 163-ОЗ (в ред. от 06.07.2009) «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Воронежской области»²⁴. В настоящее время отсутствует федеральный закон «О профилактике правонарушений»²⁵.

²⁰ Цит. по: *Костенников М. В., Куракин А. В., Тюрин В. А.* Принципы административного права и принципы кодификации норм административного права России // *Право и политика.* 2004. № 9. С. 32.

²¹ См.: *Лозбяков В. П.* Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1996. С. 17–18; *Кудрявцев В. Н.* Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 178–186.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

²³ Собр. законодательства Воронежской области. 2008. № 12. Ст. 416.

²⁴ Там же.

²⁵ МВД России разработало законопроект о системе профилактики правонарушений. Соответствующий документ опубликован на сайте министерства. Он призван законодательно закрепить правовые основы деятельности системы профилактики правонарушений, которую образуют государственные органы, органы местного самоуправления, предприниматели и институты гражданского общества. В настоящее время в субъектах РФ практически уже сформированы и действуют региональные системы профилактики правонарушений на основе базовой модели комплексной профилактики правонарушений, разработанной МВД России и одобренной Государственным советом Российской Федерации. Вместе с тем в ряде субъектов законы, регламентирующие профилактику правонарушений, не приняты из-за отсутствия федерального закона об основах системы профилактики правонарушений. Там, где они при-

Статья 1 Закона Воронежской области «О профилактике правонарушений в Воронежской области» определяет профилактику правонарушений как систему правовых, социальных, педагогических и иных мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение административных правонарушений и устранение обстоятельств, способствующих их совершению.

В настоящее время необходимо принять рамочный законопроект, который будет регулировать правовые основы создания и функционирования федеральной системы профилактики правонарушений, объединяющей действующие региональные и муниципальные правовые акты. Он позволит различным государственным органам и институтам осуществлять согласованную системную многоуровневую профилактику не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ, в муниципальных образованиях.

К мерам индивидуальной профилактики в соответствии с законопроектом относятся: профилактические беседы, вынесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, установление особых требований к поведению правонарушителя, профилактический учет и контроль, а также принудительные меры медицинского характера и воспитательного воздействия, устанавливаемые судом.

Показательно мнение Л. Л. Попова и А. П. Шергина о предупредительном значении мер административного на-

няты по инициативе законодательных органов субъектов, нет единообразия и системности правового закрепления основ профилактической деятельности. В связи с этим и понадобился рамочный документ, закрепляющий такие основы на федеральном уровне. Законопроектом устанавливаются три вида профилактической деятельности: общая, индивидуальная и виктимологическая – выявление лиц, способных стать жертвой правонарушения, устранение либо нейтрализация факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих поведение отдельных лиц, обуславливающее совершение в отношении них правонарушений, выявление групп риска таких лиц. Проект определяет также и другие понятия, закрепляет перечень органов государственной власти – субъектов системы профилактики (см.: О некоторых аспектах Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Сайт МВД РФ. URL: http://mvd.ru/presscenter/interview/show_96230/).

казания, которые преследуют три конкретные цели: воспитательную, частнопредупредительную и общепредупредительную²⁶.

При этом частнопредупредительная цель направлена на предупреждение рецидива административных правонарушений, а общепредупредительная – на превенцию административных правонарушений в целом. Совершенно очевидно, что здесь может быть достигнут, главным образом, двойной результат: предупреждение административных правонарушений и предупреждение преступлений, поскольку общепреентивное значение административной санкции в силу оперативности административно-юрисдикционной деятельности ее субъектов вызывает сомнения в высокой эффективности.

Резонен вопрос о предупреждении административных правонарушений, совершаемых впервые. Если говорить об административных наказаниях, то их общепредупредительное воздействие направлено на предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Присутствует также достаточно слабый потенциал предупреждения первичных административных правонарушений.

В соответствии со ст. 1.4 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» лицам, оказавшим содействие в выявлении и пресечении административных правонарушений, из средств областного бюджета выплачивается денежное вознаграждение²⁷.

Анализ правового статуса субъектов административной юрисдикции позволяет сделать вывод о том, что «целью деятельности субъекта административной юрисдикции является защита личности, ее прав и свобод, собственности, окружающей среды, общественного порядка, установленного порядка функционирования различных органов государственной власти, а также предприятий, учреждений, органи-

²⁶ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. М., 1975. С. 182.

²⁷ Об административных правонарушениях на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

заций в соответствующих отраслях»²⁸. Эта цель достигается на основе решения задач производства по делам об административных правонарушениях.

Немаловажное значение в данном вопросе имеет административно-деликтная политика Российской Федерации. Составной частью стратегии модернизации России является совершенствование работы органов исполнительной власти. Здесь требуется четкое определение существующих проблем и разработка планов по их решению. Одним из важнейших направлений юрисдикционной функции органов исполнительной власти является деятельность по установлению и применению административной ответственности, поскольку административные правонарушения как массовое негативное социальное явление существенно влияют на состояние правопорядка в России, являясь питательной средой для роста преступности.

Исследование данного вопроса в условиях модернизации органов государственного управления важно начать с выделения основных направлений государственной политики в области административных деликтов, отсутствие которой приводит к нарушению прав и законных интересов физических и юридических лиц, что является недопустимым в правовом государстве.

Административно-деликтная политика в настоящее время формируется под влиянием проводимой административной реформы, способствующей существенному развитию всего комплекса административно-деликтологических наук – науки административно-деликтного права, административной политики и административной деликтологии. Следствием данной реформы является модернизация госаппарата, влияющая на состояние административной деликтности и осуществление мер по предупреждению административных правонарушений.

Содержание норм КоАП РФ напрямую зависит от государственной политики в области предупреждения, профилактики и борьбы с административными правонарушениями.

Приведем пример. Часть 1 ст. 12.21.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за перевозку

²⁸ *Якимов А. Ю.* Правовой статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 108.

крупногабаритных и тяжеловесных грузов без специального разрешения и специального пропуска в случае, если получение такого пропуска обязательно, а равно с отклонением от указанного в специальном разрешении маршрута движения.

В нашей ситуации водителя, перевозившего груз, привлекают к административной ответственности за перевозку тяжеловесного груза без специального разрешения, в частности за превышение допустимой нагрузки на ведущую ось. Подчеркнем, что водитель управляет транспортным средством в силу исполнения им своих обязанностей, работая в организации на муковозе.

В КоАП РФ установлено, что вина – это необходимый признак административного правонарушения. Вина водителя в рассматриваемой ситуации не доказуема, поскольку:

– в обязанности водителя не входит проверять нагрузку на каждую ось (отметим также, что у него нет на это технической возможности);

– конструктивные особенности транспортного средства, в частности бочки в виде конуса, а также технология загрузки муки не позволяют обеспечить соблюдение нормативов, установленных Техническим регламентом о безопасности колесных транспортных средств²⁹.

В связи с этим возникает ситуация, когда водителю «проще договориться» с представителем власти, что ведет к латентности данных правонарушений. Как правило, водитель не пойдет в суд обжаловать постановление по делу об административном правонарушении: он будет «бояться», что у него отберут права, поскольку санкция данной статьи предусматривает лишение права управления транспортными средствами.

Очевидно, что ситуация с обеспечением безопасности дорожного движения не может не оставаться без внимания со стороны органов государственной власти. В настоящее время наблюдается ужесточение административной ответственности, выразившееся в увеличении размера административных штрафов, введении более жестких административно-правовых

²⁹ Об утверждении Технического регламента о безопасности колесных транспортных средств : постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 720 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 38. Ст. 4475.

санкций за некоторые составы административных правонарушений, привлечении к административной ответственности без учета вины лица в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функцию фото- и киносъемки, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи скорости движения автотранспорта³⁰.

Возникает вопрос: все ли предусмотрено законодателем, чтобы ужесточение санкций способствовало эффективности административной ответственности? Очевидно, что административная политика в сфере административных деликтов должна использовать весь спектр правовых, экономических и организационных методов воздействия.

Можно еще много приводить примеров, которые будут свидетельствовать об отсутствии практически реализованной и эффективной административно-деликтной политики, которая, тем не менее, не остается без внимания со стороны ученых-административистов³¹.

В России уже назрела необходимость создания собственной отдельной программы, содержащей основные направления борьбы с административными правонарушениями. Вместе с тем содержание уголовной политики аккумулируется в соответствующих федеральных и региональных программах борьбы с преступностью, в которых недостаточно уделяется места мерам противодействия другим видам правонарушений, в том числе административным.

³⁰ См.: *Носков Б. П.* Привлечение к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств // *Юридический мир*. 2010. № 9. С. 23–26.

³¹ См.: *Никулин М. И., Сивкова И. Н.* Административная политика предупреждения деликтов : проблемы, перспективы // *Актуальные проблемы теории и практики борьбы с преступностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (17–18 мая 2007 г.)* / под ред. Е. П. Кима, А. А. Михайличенко. Хабаровск, 2007. С. 286 ; *Опенышев О. Н.* Административно-деликтная политика и институт административных наказаний досоветского периода // *Вестник Московского университета МВД России*. М., 2006. № 9. С. 154–155 ; *Колпаков В. К.* Деликтный феномен в административном праве Украины : дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005 ; *Трунцевский Ю. В., Шугаев А. А., Жданов А. В.* Основные направления профилактической работы по реализации региональных программ предупреждения правонарушений // *Административное право и процесс*. 2008. № 4. С. 16–17.

Из сопоставительного анализа глав Особенных частей УК РФ и КоАП РФ видно, что преступления и административные правонарушения посягают на одинаковые по своему характеру объекты. Действующие административно-деликтное и уголовное законодательство предусматривают ответственность более чем за 90 смежных составов. Такое общее поле регулирования уголовного и административного законодательства предполагает согласованные меры противодействия преступности и административной деликтности. Для улучшения практики применения уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях было бы целесообразным уточнить объекты посягательства и привести в соответствие единую систему названия глав Кодексов, которые служат для определения родовых объектов противоправных деяний.

Традиционная недооценка опасности административных правонарушений, прежде всего наиболее распространенных, не лучшим образом сказывается на состоянии правопорядка в стране, правосознания граждан, а также правоприменительной практике³². Профессор А. П. Шергин отмечает: «Административные проступки традиционно были и остаются наиболее массовыми видами правонарушений, имеющими общую тенденцию к росту»³³.

В настоящее время отсутствует единая концепция государственной политики по противодействию административно наказуемым правонарушениям. Об этом свидетельствуют многочисленные поправки в КоАП РФ. Прежде всего, это говорит о нестабильности административно-деликтного законодательства. Остается нерешенной проблема управления административно-юрисдикционной деятельностью в сфере борьбы с административными правонарушениями. Практика органов государственной власти порой противоречива

³² См.: Шергин А. П. Административная политика : проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. М., 2002. С. 91–92 ; *Его же*. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 60.

³³ Шергин А. П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административного процессуального права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2003. С. 25.

в решении вопроса о привлечении к административной ответственности, а также в процедурных вопросах.

Следует определить, что понимается под административно-деликтной политикой. В первую очередь, административно-деликтная политика – это вид государственной политики в сфере борьбы с противоправными деяниями. В ней находят отражение основные черты политики: экономическая обусловленность, характер политической системы, положение слоев населения в обществе, концентрированность ее выражения по отношению к соответствующему виду государственной деятельности.

А. П. Шергин под административной политикой понимает такое ее направление, в рамках которого формируются исходные требования борьбы с административными правонарушениями посредством разработки и осуществления широкого круга методов государственного управления, в первую очередь административно-предупредительных мер, создания и применения правовых норм материального административного права, а также посредством определения круга допустимых в борьбе с правонарушениями мер государственного принуждения³⁴. Ученый предлагает узкое и широкое понимание административной политики. Широкое понимание связывается с определением основных направлений осуществления исполнительной власти. В узком понимании, административная политика – это основные направления деятельности государства по противодействию конкретным административным правонарушениям³⁵.

Предмет политики – административные правонарушения, совокупность которых образует систему административной деликтности. Влиять на административную деликтность, обусловленную множеством факторов, можно общими и специальными мерами. Совокупность первых (экономические рычаги, организационные меры, пропаганда и т.д.) составляет содержание общей профилактики и предупреждения административных правонарушений. Административная политика реализуется специальными мерами в сфере про-

³⁴ См.: Шергин А. П. О концепции административной политики. С. 25.

³⁵ См.: Там же.

тивоедействия административной деликтности уполномоченными на то государственными органами и их должностными лицами. Их применение обусловлено конституционными требованиями соблюдения прав человека и гражданина и должно быть основано на нормах административно-деликтного законодательства³⁶.

Другой ученый-административист – С. В. Комлев – под административно-деликтной политикой понимает «программу действий, систему мер, направленных на сдерживание административных правонарушений на социально приемлемом уровне»³⁷.

По мнению А. Ю. Якимова более правильным было бы использовать иной термин – «административно-наказательная политика», под которой понимается глубоко продуманная система административных наказаний за совершение различного рода административных правонарушений, имеющая концептуальную, логично обоснованную основу. Концептуальная основа формирования административно-наказательной политики должна представлять собой совокупность определенных требований, о которых ученый пишет следующее:

– наказания должны обеспечивать реализацию одновременно двух функций: карательной применительно к правонарушителю и профилактической применительно как к правонарушителю, так и к иным лицам;

– наказания должны быть адекватны как общественной опасности совершенных правонарушений, так и противоправной направленности совершивших их лиц;

– наказания должны представлять собой совокупность, характеризующуюся полнотой, сбалансированностью, взаимосвязанностью отдельных элементов, т.е. систему;

– наказания должны иметь четкий механизм их реализации;

³⁶ См.: *Никулин М. И.* Проблемы науки административной деликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

³⁷ *Комлев С. В.* О необходимости разработки и проведения в Российской Федерации административно-деликтной политики // *Административное право и процесс.* 2006. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– неисполнение наказания должно влечь более суровое наказание (иного вида или большего размера)³⁸.

Представляется, что административно-деликтная политика – это вид государственной политики в сфере борьбы с противоправными деяниями, деятельность органов государственной власти по профилактике административных правонарушений, предупреждению их совершения, своевременному пресечению, реализации ответственности, исполнению административного наказания и достижению его целей.

Совершенно справедливо в литературе в качестве основных направлений административно-деликтной политики выделяются:

– социально и научно обоснованная деликтолизация деяний, разработка системы действенных, справедливых и целесообразных административных наказаний;

– быстрое выявление и полное раскрытие административных правонарушений, правильная квалификация деяний и назначение наказания виновным;

– своевременное исполнение административных наказаний;

– предупреждение административных правонарушений³⁹.

Согласно ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делу об административном правонарушении являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, его разрешение в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Производство по делам об административных правонарушениях не сможет выполнять свои задачи по борьбе с административными правонарушениями, если не будет опираться на многие положения криминологии и профилактики правонарушений, раскрывающих понятия преступности,

³⁸ См.: Якимов А. Ю. Формирование административно-наказательной политики (концептуальная политика) // Административное право и процесс. 2006. № 2.

³⁹ См.: Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1. С. 6.

противоправности деяния, причин правонарушений и условий, способствующих их совершению, разрабатывающих меры по предупреждению правонарушений, и т.д.

Наличие множества органов административной юрисдикции при отсутствии взаимодействия между ними делает невозможным ведение мониторинга административно-юрисдикционной практики, отсутствие которого, в свою очередь, затрудняет выработку и применение среднесрочных и долгосрочных мер в области профилактики административных правонарушений. В подобной ситуации единственным предусмотренным на федеральном уровне средством профилактики административных правонарушений является система административных наказаний. А эффективность данной превентивной меры, как известно, напрямую зависит от эффективности функционирования всей системы сдерживания административной деликтности⁴⁰. Отсутствие системы мониторинга административно-юрисдикционной практики делает невозможным проведение полноценных научных исследований проблем применения правовых норм, устанавливающих административную ответственность. Всероссийская система мониторинга административно-юрисдикционной практики позволит скорректировать деятельность субъектов административной юрисдикции в зависимости от соответствующих тенденций в структуре административной деликтности.

В научной литературе предлагается согласовать показатели административно-деликтной статистики всех органов сообразно стадиям производства по делам об административных правонарушениях. В частности, в целях оценки эффективности и качества деятельности органов административной юрисдикции необходим более детальный учет движения дел об административных правонарушениях⁴¹.

Анализ статистических данных показал, что реальный уровень числа совершаемых административных правонару-

⁴⁰ См.: *Комлев С. В.* О необходимости разработки и проведения в Российской Федерации административно-деликтной политики. С. 16.

⁴¹ См.: *Субанова Н.* Административно-деликтная статистика и работа органов прокуратуры // *Законность*. 2010. № 3. С. 10–14 ; *Остроумов С., Панченко С.* Роль статистики в борьбе с пережитками прошлого // *Социалистическая законность*. 1964. № 6 ; *Стуканов А.* Практика подсказывает // *Законность*. 2000. № 7. С. 23–24.

шений значительно выше. Это связано с тем, что за рамками подсчета остается их латентная часть, масштабы которой в последние годы возросли. Причин тому несколько: во-первых, наблюдения показывают, что сокрытие от регистрации и учета правонарушений вновь приобрело повсеместный характер. Во-вторых, подорвана вера населения в способность власти изблечь виновных, возместить причиненный ущерб. В-третьих, растет «уровень профессионального мастерства» правонарушителей. Распространяется также неверная оценка статистики. Данная ситуация требует принятия срочных, неординарных и эффективных правовых мер. В настоящее время в ряду срочных первоочередных задач государства стоит проблема изменения государственной политики по предупреждению различных правонарушений и снижению административной деликтности.

В условиях модернизации России значительную роль играет формирование *административно-деликтной политики субъектов РФ*.

Разнообразие или тождество подходов различных субъектов Российской Федерации к форме и содержанию своего законодательства об административных правонарушениях требует дальнейшего научного осмысления с целью выявления объективных закономерностей административно-деликтного правотворчества, построения наиболее перспективных реализаций региональной административно-деликтной политики, сохранения в региональных законах единых конституционных основ и общих федеральных принципов и отражения в них особенностей каждого конкретного субъекта Федерации, обусловленных уровнем его социально-экономического развития, спецификой организации публичной власти, уровнем правовой культуры, географическим местоположением и иными факторами. Восстановление конституционности административно-деликтного законодательства, установление федерального закона в качестве единственного источника административной ответственности являются одними из наиболее важных правовых мер обеспечения административной политики.

Следует отметить, что процесс совершенствования регионального законодательства об административных правона-

рушениях является перманентным, не прекращающимся и после принятия новых законов или приведения в соответствие с КоАП РФ ранее принятых. Вслед за появлением новых юридических составов, новых юридических конструкций организации региональных органов административно-деликтной юрисдикции и распределением между ними подведомственности возникают ранее не рассмотренные в научной литературе проблемы, которым необходимо уделить должное внимание⁴².

Итак, достижению эффективности норм административно-деликтного права способствует наука административной деликтологии, в частности изучение таких явлений, как динамика и структура административных правонарушений; причины и условия административной деликтности; личность правонарушителя; административно-деликтная политика, включающая в себя теорию социально и научно обоснованной деликтолизации деяний; разработка и внедрение системы действенных, справедливых и целесообразных административных наказаний; совершенствование системы предупреждения административных правонарушений.

Поскольку целевой аспект эффективности норм административно-деликтного права предполагает соотношение между целями нормы и реально наступившими результатами, то динамика и структура административных правонарушений как явление административной деликтологии и будут показывать этот реально наступивший результат. Изучение динамики и структуры административных правонарушений возможно при единой системе учета всех административных правонарушений, ведение которого необходимо поручить органу полиции как: а) уполномоченному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел; б) субъекту административной юрисдикции, уполномоченному возбуждать и рассматривать самое большое количество составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ.

Социальный аспект эффективности норм административно-деликтного права представляет собой соответствие их

⁴² См.: *Филант К. Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 5.

балансу социальных интересов, способствовать снижению уровня деструктивной, социально вредной конфликтности в сфере отношений или в социальной группе. Значение для выявления эффективности приобретает изучение причин и условий административной деликтности, а также личности правонарушителя.

Организационно-личностный аспект эффективности норм административно-деликтного права связан с изучением правоприменительной деятельности субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (профессиональные качества должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях).

Психологический аспект эффективности норм административно-деликтного права выявляет степень развития личности, ее склонность к девиантному (отклоняющемуся) поведению. Помимо прочего, эффективность норм зависит от того, насколько нормы административно-деликтного права могут содействовать выполнению определенных правил поведения, предусмотренных различными нормативными предписаниями.

Обеспечение эффективности норм административно-деликтного права неотделимо от многоуровневого духовного и ценностного воспитания конкретной личности, от правовой пропаганды, формирования социально-приемлемой «культуры потребностей», от предупреждения правонарушений. Эффективность предупреждения правонарушений, допускаемых нарушителями административно-правовых норм, снижается ввиду ограниченности возможностей средств административно-правового воздействия на допреступные формы их проявления. Правом не в полной мере закреплены взаимные права органов административной юрисдикции по профилактике и предупреждению противоправного поведения.

Выводы административной деликтологии служат средством оптимизации нормативно-правовых и организационно-функциональных основ эффективности в борьбе с административными правонарушениями. В свою очередь, эффективность мер административно-правового воздействия, применяемых органами административной юрисдикции, чрезвычайно важна для административной деликтологии.

Данные правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции способствуют изучению состояния, динамики, структуры административной деликтности.

Административная деликтология и эффективные нормы административно-деликтного права должны способствовать формированию административно-деликтной политики и ее дальнейшему развитию. Административно-деликтная политика в Российской Федерации и ее субъектов должна получить внешнее закрепление в программах по борьбе с административными правонарушениями, которые должны быть взаимосвязаны с направлениями проводимой уголовной политики. Необходимо четко реализовывать основные направления административно-деликтной политики в административно-деликтном законодательстве и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции.

§ 2. Учение о причинах и условиях совершения административных правонарушений

Причины и условия совершения административных правонарушений необходимо выявить в целях изучения социального и психологического аспектов эффективности норм административно-деликтного права. Их определение будет способствовать выработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции.

Формированию и развитию противоправных проявлений способствуют причины и условия, которые обусловлены взаимодействием целого ряда факторов социального характера и которые, преломляясь через индивидуально-психологические особенности личности, формируют негативное отношение к установленным нормам поведения, к основным нравственным ценностям общества. Их проявление наблюдается на различных уровнях: общества, коллектива, семьи, отдельной личности.

Разработка эффективных средств предупреждения административных правонарушений будет способствовать борьбе

с преступлениями. «Чем интенсивнее идет преодоление условий, тем большее влияние оказывает этот процесс на состояние преступности в целом, а также на количество и причины отдельных преступлений»⁴³. Причины административной деликтности отчасти совпадают с общими причинами преступности, но в большей степени они связаны с недостатками, нечеткой организацией, неправильным пониманием и обеспечением реализации позитивных социальных, экономических, демографических процессов, а также особенностями их проявления в том или ином регионе. Территориальные условия не только влияют на распространенность, высокий или низкий уровень административной деликтности и вызванных ими к жизни других противоправных проявлений, но и позволяет познать механизм их зарождения и взаимосвязи⁴⁴.

Административные правонарушения нередко являются промежуточным этапом в генезисе противоправного поведения личности, девиантные формы которого характеризуются вначале асоциальными действиями, нарушающими нормы морали и нравственности, а затем приводят к совершению уголовно наказуемых деяний. А. В. Бутков, исследуя причины административных правонарушений, приходит к выводу о взаимосвязи преступлений и административных правонарушений, а также «о возможности перерастания последних в более серьезные и общественно опасные деяния – преступления»⁴⁵. В связи с этим своевременные мероприятия воспитательного и наказательного воздействия могут воспрепятствовать перерастанию административных правонарушений в более тяжкие – уголовные. Подобные мнения неоднократно высказывались различными авторами в административно-правовой литературе. Так, Б. В. Россинский указывает на

⁴³ Карпец И. И. О природе и причинах преступности в СССР // Советское государство и право. 1960. № 4. С. 90.

⁴⁴ См.: Романова Л. И. Криминологические аспекты социального паразитизма // Организационно-правовые и управленческие проблемы борьбы с правонарушениями среди лиц, ведущих антиобщественный паразитический образ жизни. Хабаровск, 1985. С. 34–40.

⁴⁵ Бутков А. В. Причины административных правонарушений и деятельность органов внутренних дел по предупреждению противоправного поведения // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 25.

то, что «конечной целью практики применения административных наказаний является частичная и общая превенция административных и иных правонарушений. В определенной мере административные санкции предупреждают преступление»⁴⁶.

Э. Е. Гензюк предлагает вместо категории «причины и условия совершения административных правонарушений» использовать понятие «фактор». По его мнению, «с учетом развивающейся административной деликтологии понятие «фактор» необходимо для первоначальной, общей ориентировки в круге явлений и процессов, влияющих на административные проступки и связанных между собой. Возможно, что на следующем этапе становления данного научного направления раскроется взаимодействие выявленных факторов: сначала через функциональные, а позже – причинно-следственные зависимости между ними»⁴⁷.

Такая же позиция у представителей науки криминологии, в которой теория факторов получила известное развитие⁴⁸. Рассматриваемая теория была наследием социологической школы уголовного права, представители которой (Лист, Принс, Ван-Гамель и др.) основывали свои концепции на позитивистской методологии. Правонарушение объяснялось как результат действия нескольких групп факторов, например космических (климатических и географических условий), биологических (антропологических признаков человека) и социальных. Предлагались и иные классификации факторов, например индивидуальные (антропологические),

⁴⁶ *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное наказание. Административное право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 630.

⁴⁷ *Гензюк Э. Е.* Административная деликтология. С. 72.

⁴⁸ См.: *Аванесов Г. А.* Теория и методология криминологического прогнозирования. М., 1972. С. 218 ; *Горяинов К. К.* Криминологическая обстановка (методологические аспекты). М., 1991. С. 21–24 ; *Романова Г. А.* Информационное обеспечение управления профилактической деятельностью органов внутренних дел // Профилактика правонарушений. М., 1980. Вып. 11. С. 15 ; *Коробейников Б. Н., Селиванов Н. А., Скворцов К. Ф.* Изучение факторов, влияющих на изменение уровня и структуры преступности // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 71.

физические и социальные, а также двучленная классификация факторов (без физических факторов)⁴⁹.

Ярким приверженцем теории факторов в России был А. А. Жижиленко⁵⁰. Сторонники данного учения заменяли причины факторами (иногда попеременно называя то или иное явление то фактором, то причиной). Факторами же именовались явления, процессы, которые, по существу, не порождают преступления, а лишь облегчают их совершение (условия).

Выделим следующие виды факторов: социально-демографические (факторы, связанные с урбанизацией, миграцией населения, изменениями половозрастной структуры населения и т.д.); экономические (факторы, связанные с проблемами благосостояния, уровнем безработицы, экономики, промышленной инфраструктуры и т.д.); социальные и социально-психологические (факторы, связанные с ослаблением традиционных форм социального контроля за личностью в связи с урбанизацией, ролью семьи в воспитании детей, занятостью женщин, образовательным уровнем населения, состоянием психофизического здоровья отдельных социальных групп); организационно-правовые (факторы, обусловленные состоянием нормативно-правового обеспечения на уровне субъектов Федерации, органов местного самоуправления, профессиональной подготовленностью представителей власти, государственных служащих, должностных лиц и т.д.). Такая классификация весьма приблизительна и условна, но, имея в виду ее аналоги в криминологии, полагаем, что при всей необозримости факторов административной деликтности их можно изучать лишь тогда, когда они объединены в группы.

В. Н. Кудрявцев и В. И. Ремнев определяют четыре демографических фактора, влияющих на повышение административной деликтности:

– рост в регионе численного состава социально-демографических групп, имеющих более высокую криминальную и

⁴⁹ См. анализ взглядов представителей социологической школы в кн.: Гернет М. Н. Социальные факторы преступности. М., 1905. С. 29–36; Его же. Избранные произведения. М., 1974. С. 68–74.

⁵⁰ См.: Жижиленко А. А. Преступность и ее факторы. Пг., 1922. С. 43.

административно-деликтную активность (например, молодых холостых мужчин), приводит к механическому увеличению контингента лиц, совершающих правонарушения;

– уменьшение числа правонарушений соответственно ведет к сокращению такого контингента;

– миграционные процессы, смешанные браки, сближение социальных, национальных, языковых групп и слоев населения ведут к усреднению криминальной и административно-деликтной активности разных групп населения;

– негативные демографические процессы (рост разводов, снижение рождаемости и др.) вызывают к действию социальные механизмы, связанные, как правило, с ростом активности соответствующих групп⁵¹.

По мнению известного ученого-административиста, профессора Е. В. Додина, теории факторов было свойственно много недостатков, которые не раз подвергались критике. Наиболее существенные из них следующие:

1) факторами подменялись такие категории, как причины и условия, способствующие совершению правонарушений, между которыми объективно существуют различия. Эти различия должны быть точно определены правовой наукой не только в интересах развития собственно научной доктрины, но и, прежде всего, поиска верных путей борьбы с правонарушениями и практической реализации результатов таких поисков;

2) выделяя социальные факторы, например экономические, представители социологической школы исчерпывали последние нищетой, безработицей (что, на их взгляд, вполне устранимо в условиях эксплуататорского общества), а также высокими ценами на продукты первой необходимости и др.

Хотя работы представителей теории факторов имели историко-познавательную ценность, скрупулезная фиксация всех разноплановых явлений, влияющих на деликтность и обозначаемых единым термином «факторы», не позволила им произвести научно обоснованный анализ социальной сущности деликтности, выявить, что же ее порождает и что способствует совершению правонарушений и сохранению деликтности.

⁵¹ См.: Кудрявцев В. Н., Ремнев В. И. Изучение динамики правонарушений и ее причины // Государство и право. 1984. № 8. С. 23.

Не претендуя на разработки в этой области, тем не менее будем оперировать двумя категориями – «причина» и «условие» совершения административного правонарушения.

Причина – это явление, порождающее, производящее другое явление – следствие⁵².

В качестве причины повторных правонарушений называется недостаточная репрессивность санкций. Повторное совершение административного правонарушения свидетельствует о его большей общественной опасности, что обуславливает необходимость применения более тяжкого наказания.

Условиями явления в отличие от причин называется комплекс явлений, которые сами не могут породить непосредственно данное явление – следствие, но, сопутствуя причинам в пространстве и времени и влияя на них, обеспечивают определенное их развитие, необходимое для возникновения следствия⁵³.

Познание разнообразного характера причин и условий противоправного поведения требует их классификации. В качестве критериев исследователи, занимающиеся этой проблемой, выделяют направления деятельности государства (его органов и общественных объединений), где сосредоточены те противоречия и недостатки, которые порождают противоправный образ жизни, способствуют его проявлению и росту административной деликтности.

В совершении административных правонарушений велика роль конкретной жизненной ситуации, которая часто выполняет роль не причины, а условия, способствующего совершению административного правонарушения.

Среди условий, способствующих совершению административных правонарушений, принято выделять следующие:

1) условия нравственного формирования личности. Любой поступок человека – реакция на конкретную внешнюю ситуацию. В том, что он выбирает тот, а не иной вариант решения и реализует его практически, находит выражение вся система нравственных ценностей человека, которая закладывается в раннем детстве и развивается системой воспитания;

⁵² См.: Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации. М., 1984. С. 11–12.

⁵³ См.: Георгиев Ф. И. Категории материалистической диалектики. М., 1960. С. 95.

2) условия, непосредственно способствующие совершению административного правонарушения (относящиеся к ситуации).

Очевидно, что профилактическая деятельность правоохранительных органов должна рассматриваться не только как последующий этап предупреждения административных правонарушений после выявления причин и условий, способствующих их проявлениям. Такого рода деятельность, а также ее качество необходимо включать в объект исследования ученого-деликтолога, чтобы выявить все то, что вызывает или способствует совершению административных правонарушений.

Условиями, способствующими проявлению и существованию противоправных деяний, являются и недостатки, имеющие место в работе правоохранительных и иных органов административной юрисдикции.

Работники органов внутренних дел не всегда располагают достаточной информацией о лицах, ведущих противоправный образ жизни, в результате чего каждое восьмое преступление и каждое четвертое административное правонарушение в сфере общественного порядка совершаются этой категорией лиц.

К числу условий, способствующих росту административной деликтности, относятся и недостатки в правовом регулировании отношений, складывающихся в процессе труда и потребления.

Кроме того, изучение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, должно проводиться на разных уровнях: и в процессе рассмотрения и разрешения конкретных дел административно-юрисдикционным органом, и в рамках специального деликтологического исследования. Первый аспект проблемы подробно анализирует профессор Е. В. Додин⁵⁴. С его точки зрения, специфика выявления причин и условий при рассмотрении и разрешении дел в том, что оно должно производиться в сугубо определенных процессуальных рамках.

⁵⁴ См.: Додин Е. В. Методика изучения причин административных правонарушений // Советское государство и право. 1983. № 11. С. 26–32.

Такого рода анализ в сочетании с другими данными повышает практическую ценность собранной информации в определении причин, способствующих противоправным проявлениям.

Различия в характере причин и условий, способствующих противоправным проявлениям, порождают разнообразие средств, которые могут быть использованы для их нейтрализации или устранения. Приоритетное место среди них занимают, безусловно, средства экономического характера, обладающие наибольшей силой воздействия на причины и условия, содержащиеся во всех сферах жизнедеятельности общества, определяющие содержание и результативность многих других мер предупреждения административной деликтности.

Действительным орудием в этой борьбе являются правовые, в частности административно-правовые, средства, которые способны не только воздействовать на личность гражданина, нарушающего установленные административно-правовые нормы, но и в значительной мере нейтрализовать отдельные причины и многие условия, способствующие противоправным проявлениям.

Изложенное выше – лишь общие причины и условия, имеющие, главным образом, некоторое теоретико-методологическое значение.

При разработке теории причин и условий административной деликтности центр тяжести следует перенести на изучение этих явлений на региональный и межрегиональный уровни, рассматривая его как общее по отношению к особенному, т.е. отдельным видам проступков.

Изучение причин и условий административной деликтности должно быть ориентировано на практические возможности государства и его институтов. В противном случае в научных исследованиях будут преобладать рекомендации типа: «необходимо улучшить материальное и бытовое положение.., повысить культурный уровень.., активнее бороться с...», т.е. отдающие маниловщиной благие пожелания, не учитывающие реалий.

Исследование причин и условий совершения административных правонарушений предполагает не фиксацию тех

или иных явлений, событий и факторов, прямо или косвенно воздействующих на административную деликтность, а рассмотрение их во взаимосвязи с антиделиктогенными явлениями, процессами, в которых центральное место должны занимать специальные субъекты, ответственные за соблюдение административного законодательства, регулирующего различные группы общественных отношений.

Таким образом, перед исследователями причин и условий совершения административных правонарушений стоит большая обобщающая работа, основанная на анализе явлений и процессов и представляющая собой не сводку или перечень, а оценочный труд, требующий многостороннего изучения различных связей административных правонарушений. Необходимо показать существенные связи изучаемого явления, отразив их на уровне обобщения.

§ 3. Личность административного правонарушителя

Проблема отклоняющегося (деликтного) поведения человека в большей степени характерна для научной сферы специалистов-криминологов. Изучение отклоняющегося (деликтного) поведения человека в силу своей актуальности является предметом междисциплинарных исследований – общей психологии, социальной психологии, философии, криминологии, этнографии, истории и, наконец, административной деликтологии.

Изучение личности правонарушителя имеет большое научное и практическое значение для изучения психологического аспекта эффективности норм административно-деликтного права. Причем здесь мы можем наблюдать как прямую, так и обратную связь. Выявляя черты, свойственные лицам, совершившим административные правонарушения, мы способствуем достижению максимальной эффективности нормы административно-деликтного права. В свою очередь, эффективная норма административно-деликтного права, выполняя функции общей и частной превенции, должна влиять на состояние административной деликтности, в том числе на чер-

ты личности административного правонарушителя, способствующие совершению административных правонарушений. В связи с этим определение специфических характеристик лиц с асоциальным поведением, а также механизмов его формирования будет способствовать эффективному предупреждению и пресечению административных правонарушений.

В процессе исследования эффективности необходимо выяснять субъективное отношение самих правонарушителей к наложенным наказаниям, характер воздействия последних на познавательные, эмоциональные и особенно нормативно-оценочные элементы правовой психологии лиц, совершивших административное правонарушение. Установка правонарушителя к содержащемуся в административно-правовой норме запрету определенного варианта поведения и административной санкции за нарушение такого запрета – сложное по структуре явление, объединяющее в себе многие особенности личности правонарушителя, его волевых качеств, характера, в том числе определенную часть его правовых представлений и ориентаций, правовых чувств, «прошлого опыта» знакомства с правом и правоохранительными органами⁵⁵. Фиксируя установку субъекта до наложения административного наказания и после его применения, исследователь может получить предметное представление о действии административной санкции. Установка правонарушителя включает психологическое отношение индивида к совершенному им проступку, т.е. некоторые элементы субъективной стороны состава правонарушения.

Общеизвестно, что личностные черты и свойства индивида, в которых отражается его индивидуальный жизненный путь (индивидуальное бытие), обусловлены конкретными семейно-бытовыми, производственными и иными отношениями и связями человека, т.е. той микросферой, в которой эти черты и свойства формируются⁵⁶.

Реальное поведение каждого человека всегда есть результат преломления социальных требований и норм в индивидуальных особенностях его психической организации и нравственной структуре. При этом «социально обусловленная психологи-

⁵⁵ См.: *Курагин Г. Г., Попов Л. Л.* Факторы эффективности административно-правовых санкций // *Правоведение*. 1974. № 4. С. 44.

⁵⁶ См.: *Гензюк Э. Е.* Административная деликтология.

ческая индивидуальность служит своеобразным «фильтром», как бы пропускающим другие ценностные ориентации, фактически и регулирующим выбор форм поведения»⁵⁷.

Объективная реальность, повседневная практика показывают, что психологическая картина отклоняющегося поведения чрезвычайно многообразна, сложна, динамична, социально изменчива, латентна⁵⁸. В устоявшихся житейских представлениях и сформировавшихся стереотипах начальные формы отклонений, на первый взгляд, не вызывают особых беспокойств и вреда для общества, так же как и существующие скрытые типы отклоняющегося поведения человека. Вначале они трансформируются в более сложные формы отклоняющегося поведения и в зависимости от социальных условий со временем переходят в противоправные, антиобщественные или асоциальные отклонения.

По мнению большинства ученых, главным фактором здесь являются изначально присущая человеку агрессивность и влияние впечатлений раннего детства, а проявляющаяся деликтность – это лишь симптом психического расстройства, которое следует выявлять и лечить.

Наиболее продуктивны исследования в четырех направлениях изучения: 1) норм и отклонений в обществе; 2) диффузных групп с разными видами отклонений; 3) личности с аморальным поведением (пьянство, наркотики); 4) отношения общества к разного рода отклонениям.

Рассмотрение проблем отклоняющегося (деликтного) поведения, как правило, развернуто в рамках мотивов, потребностей, причин и условий, способствующих его развитию.

Практически отсутствуют или имеется незначительное число исследований по видам противоправной направленности специфических групп, в которых представлены все образцы отклоняющегося поведения, и совсем нет исследований по линии «общество–субъект». Возникают естественные вопросы: как общество проявляет свое отношение к лицам с отклоняющимся поведением? Какова терпимость общества к массовым отклонениям? Способно ли общественное мне-

⁵⁷ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология.

⁵⁸ См.: Патаки Ф. Некоторые проблемы отклоняющегося (девиантного) поведения // Психологический журнал. 1987. № 4, т. 8. С. 92–102.

ние как основной фактор нормы преодолеть и создавать преграды отклоняющемуся поведению?

Правовая, особенно психологическая, наука изучила достаточно много типов поведения, которые укладываются в общее направление отклоняющегося поведения. Однако, к сожалению, большинство людей всю жизнь решают проблему, которая состоит в примирении двух одинаково важных тенденций. К первой тенденции относятся лица, готовые полностью состояться как личность, проявить себя, добиться всего задуманного и при этом не войти в острый конфликт с обществом, жить в согласии с окружающими, не ущемлять их интересов. Ко второй – относятся лица, ищущие для себя выход из жизненных затруднений в уходе от реальной действительности во внутренний мир болезненных переживаний. Люди с таким поведением фактически находятся вне общества, это – отщепенцы, бродяги, хронические алкоголики и наркоманы⁵⁹.

Многочисленные исследования показывают, что человек, лишенный каких-либо надежд, перспектив, пребывает в состоянии психологического безразличия, апатии, равнодушия. Данное состояние расценивается нами как одна из линий отклоняющегося поведения, которое может длиться или развиваться во времени, приобретая затем другие, более асоциальные признаки, уже сугубо специфические, такие как линия противоправного поведения. Изучение и, тем более, определение каких-либо перспектив в личной жизни правонарушителей для психологов и деликтологов представляет серьезную задачу⁶⁰.

Определение личности совершившего административное правонарушение формально вывести несложно. Но и ценность этого понятия весьма невелика. Вопрос состоит в том, какими чертами отличается личность и что о ней можно сказать помимо того, что уже выражено в определении лица, совершившего административное правонарушение. Именно на этот вопрос ответить труднее прежде всего потому, что понятие административного правонарушения весьма широко,

⁵⁹ См.: *Кудрявцев В. Н.* Социальные отклонения. М., 1989. С. 366.

⁶⁰ См.: *Тхостов А. Ш.* Влияние кризисной жизненной ситуации на структуру самооценки // Психологический журнал. 1987. № 2. С. 47–67.

и диапазон его разновидностей велик. Можно ли полагать, что лица, их совершающие, обладают одними и теми же чертами личности? Конечно, нет.

Другая, связанная с этим трудность содержательного определения личности административного правонарушителя состоит в отсутствии достаточных научных исследований разных категорий административной деликтности. В силу этих обстоятельств содержательное определение и общую характеристику личности нарушителя административно-правовых норм можно дать, в основном опираясь на административно-деликтологические исследования, разработанные здесь понятия и категории.

Для проведения таких исследований необходим контакт между административной деликтологией и психологией (социальной психологией). Результат, полученный в данном случае, позволит проникнуть в суть социально-психологических процессов и явлений, найти те характеристики, которые не могут быть выявлены в отдельности ни административной деликтологией, ни психологией.

Принимая во внимание общие подходы к исследованию структуры личности, в основу административно-деликтологического анализа может быть положена такая схема, которая наилучшим образом способна ответить на вопросы, поставленные административной деликтологией, и которые сводятся к объяснению того, почему данный человек совершил правонарушение, как эти действия следовало предупредить и как этого субъекта исправить.

Для понимания тенденций, наблюдаемых в административной деликтности, весьма важным является анализ изменений в мотивации и целеполагании правонарушителей.

Под мотивационной сферой личности понимается вся «совокупность ее мотивов, которые формируются и развиваются в течение ее жизни». Как отмечает профессор В. В. Лунеев, «мотивационная сфера является «центром внутренней структуры личности, интегрирующим ее активность», исходя из анализа: а) побудительных мотивов, известных юридической науке; б) имеющейся в соответствии с законодательством об административных правонарушениях системой административных проступков; в) изучения субъективной стороны

ряда проступков по материалам дел об административных правонарушениях.

Присутствует необходимость анализа мотивационной сферы лиц, совершающих административные проступки на стыке социальной психологии, административной деликтологии и административного (административно-деликтного) права. В этом процессе необходимо принять за основу тезис о мотиве как побуждении к антиобщественному поведению, которое является его движущей силой, внутренним источником.

С учетом массовости административных проступков и их «вкрапления» в повседневную жизнь людей, т.е. в правомерное поведение, в гносеологическом смысле нет оснований противопоставлять мотивы проступков мотивам иного вида поведения, что, однако, не снимает вопроса о специфических чертах мотивации ряда субъектов административных проступков.

Мотив поведения лица, совершившего административное правонарушение, предлагается понимать «как результат взаимоотношений социальной среды и личности, выступающий в качестве побуждения, обуславливающий акт деликтного поведения и выражающий объективное отношение к объектам правовой защиты»⁶¹.

При наказательном понимании административного принуждения психическая составляющая проявляется, например, при реализации такой меры административного наказания, как предупреждение, вынесенное в установленной форме, за совершение административного правонарушения гражданином или должностным лицом.

Однако реализация метода правового принуждения может быть эффективной лишь при параллельном использовании с методом убеждения, который представляет собой совокупность приемов, средств и способов воздействия на сознание человека для формирования мнения об осмысленности и добровольности выполнения правовых предписаний.

Типология лиц, совершающих административные правонарушения в сфере административной ответственности, даст возможность дифференцированно подойти к разработке

⁶¹ Гензюк Э. Е. Административная деликтология. С. 87.

видов административно-деликтных мер по предупреждению правонарушений в той или иной сфере.

Взаимодействие личности правонарушителя и норм административно-деликтного права, которое носит обоюдно диалектический характер, проявляющийся в том, что не только нормы законодательства об административных правонарушениях и их эффективная реализация влияют на личность и ее правосознание, но и само правосознание, его особенности, психологические характеристики правонарушителя существенно влияют на действенность норм административно-деликтного права. Это корреспондирует к наметившейся в последнее время тенденции рассмотрения личности не только как главного объекта правового регулирования, но и как главного субъекта обеспечения эффективности права и норм законодательства⁶².

§ 4. Органы государственной власти, их должностные лица как объекты исследования науки административной деликтологии

Правовая жизнь современной России убедительно свидетельствует о том, что ответственность органов публичной власти – неотъемлемый элемент демократизации общества, эффективный инструмент в деле защиты прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Вместе с тем об ответственности публичной власти как о полноценном правовом институте, находящемся «на страже» интересов личности, общества и государства, говорить преждевременно. Сложившаяся ситуация объясняется рядом причин, среди которых в качестве наиболее очевидных можно назвать недостаточно высокий уровень правовой культуры и правовой активности населения, чрезвычайную бюрократизированность органов власти различных уровней, откровенную коррупцию, процветающую в среде

⁶² См.: *Жинкин С. А.* Эффективность права : антропологическое и ценностное измерение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 19.

государственных и муниципальных служащих⁶³, отсутствие системы контроля исполнения предписаний, принятых вышестоящими инстанциями, традиционную для нашего государства «обезличенность» решений и «отсутствие крайнего» в случаях выявления фактов прямого нарушения субъективных прав, свобод и законных интересов со стороны властных органов.

Подобное положение недопустимо для государства, взявшего курс на построение демократического общества с развитой системой охраны и защиты интересов своих граждан, что актуализирует разработку полноценной концепции института ответственности публичной власти с поэтапным ее внедрением в правовую действительность.

Полагаем, что начальным этапом построения обозначенной концепции должна выступить систематизация доктринальных установок, касающихся природы и сути публичной власти, целей и критериев привлечения последней к ответственности, а также конструирование конкретных правотворческих механизмов, позволяющих не только прописать, но и реализовать исследуемый весьма специфический вид юридической ответственности, проявляющий себя как в публично-правовых, так и в частноправовых отраслях российского права.

Ответственность органов публичной власти, будучи разновидностью юридической ответственности в целом, может быть как позитивной, так и негативной (ретроспективной).

Негативная (ретроспективная) ответственность структур публичной власти должна наступать за не предоставление (некачественное предоставление) публичных услуг, которые повлекли за собой нарушение субъективных прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

Приоритетом современной юридической доктрины должна выступить разработка целей, оснований и принципов ответственности публичных участников правоотношений за нарушение такого дозволительного правового средства, как законный интерес, под которым необходимо понимать стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой

⁶³ Подробнее об этом см.: Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2006.

к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов и который в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла.

Единственно верный в рассматриваемом контексте алгоритм рассуждений должен выглядеть примерно следующим образом: если государство гарантирует защиту законных интересов, то их нарушение, равно как и предполагающее нарушение соответствующих императивных предписаний, касаемых соответствующих вариантов поведения, должно предполагать адекватную реакцию компетентных государственных органов в виде наложения мер ответственности на виновное лицо. Таким образом, постулат о неизбежной *ответственности* субъекта, нарушившего охраняемые законом интересы, верен.

Обозначенный тезис кажется вполне очевидным; в противном случае государственная защита окажется лишь фикцией, формальным безжизненным субстратом, не имеющим шансов быть поставленным во главу угла в механизме правового регулирования разнородных процессов. Ответственность – основной «действующий» элемент государственной защиты – наиболее действенное негативное последствие для правонарушителя.

Вместе с тем если защита законных интересов провозглашается повсеместно (сделать это не трудно), то об ответственности за нарушения законных интересов, тем более органов публичной власти, в нормативно-правовых актах практически ничего не говорится, в них лишь делается оговорка – «ответственность в соответствии с действующим законодательством».

Обеспечить реализацию того или иного законного интереса не всегда возможно; не всякий законный интерес целесообразен, адекватен действующим предписаниям; часто неясно, какому из «конфликтующих» законных интересов компетентный государственный орган должен отдать предпочтение⁶⁴. Тем не менее это не повод для того, чтобы концепция ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов так долго оставалась в тени.

⁶⁴ Подробнее об этом см.: *Субочев В. В.* Законные интересы в механизме правового регулирования. М., 2007. С. 92–117.

Таким образом, *основанием юридической ответственности* за нарушение законных интересов являются виновные активные действия органов публичной власти, прямо направленные на препятствование реализации соответствующих закону стремлений субъекта правоотношений по обладанию определенными социальными благами.

В случае нарушения законных интересов трудно подобрать ту меру ответственности, которая соответствовала бы характеру совершенного деяния и его последствиям. Часто ущемляется «всего лишь» законный интерес, а последствия этому выражаются в нанесении стороне чрезвычайно серьезного ущерба как морального, так и материального. Меры ответственности, которые вправе применить компетентный орган, вряд ли могут восстановить нарушенные баланс и справедливость.

Законодателю необходимо задуматься и над тем, как сопоставить меры юридической ответственности за нарушение охраняемых законом интересов с последствиями, вызванными деянием, более тщательно анализировать причинно-следственные связи в рассматриваемом институте.

Механизм ответственности органов публичной власти за нарушение законных интересов позволит не только многократно умножить потенциал дозволительного метода правового регулирования, эффективно защитит правомерные стремления всех участников правоотношений, но и дисциплинировать саму власть, что в настоящее время представляется весьма актуальным.

В законодательстве об административных правонарушениях уже закреплены в качестве субъектов административной ответственности государственные служащие; в КоАП РФ установлены составы правонарушений, связанные с несоблюдением отдельных ограничений (запретов)⁶⁵.

На протяжении многих лет для правовой теории и правоприменительной деятельности остается актуальной проблема выявления юридического содержания понятия «должностное лицо», определения правового статуса соответствующей категории лиц.

⁶⁵ См.: *Бабелюк Е. Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации : административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 6.

Рассматриваемая проблема в настоящее время получила новый правовой фон для дальнейшей научной разработки в связи с тем, что отсутствие определенности относительно правового, особенно административно-правового, содержания понятия должностного лица наряду с активным использованием данного термина в законодательстве приводит к снижению эффективности реализации соответствующих норм, регламентирующих управленческую деятельность, государственно-служебные отношения, права и обязанности граждан в сфере управления, применения законодательства об административных правонарушениях, особенно в сфере экономики. Такое положение объективно не способствует и должной регламентации юридической ответственности лиц, именуемых должностными (в частности, административной ответственности)⁶⁶.

Анализ научных источников, посвященных вопросам определения понятия должностного лица, указывает на то, что организационно-правовой основой понятия «должностное лицо» является его правовой статус. Под правовым статусом должностного лица следует понимать урегулированное нормами права положение должностного лица, выражающееся в наличии у него дополнительных прав и обязанностей, необходимых для осуществления служебной деятельности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления, а также в других организациях независимо от формы собственности, и определяющее пределы его ответственности⁶⁷.

О. В. Смирнов к элементам правового статуса относит, например, трудовую правосубъектность работников, основные трудовые права, обязанности и их гарантии, а также ответственность за невыполнение установленных обязанностей. По мнению Л. Л. Сергиенко, правовой статус служащего составляют его права, обязанности и ответственность,

⁶⁶ См.: *Носков Б. П.* Права физических, должностных, юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности, и механизм их защиты. М., 2008 ; *Воронков А. В.* Понятие должностного лица в административном праве // *Правоведение.* 1999. № 1. С. 55.

⁶⁷ См.: *Хаманева Н. Ю.* Перспективы развития науки административного права // *Административное и информационное право (состояние и перспективы развития)* : сб. статей. М., 2003. С. 3.

обусловленные занимаемой должностью, а В. М. Манохин включает в статус служащего кроме прав и обязанностей задачи по должности, основные функции, правовые формы деятельности и порядок взаимоотношений по должности. А. Н. Костюков выделяет следующие факторы, характеризующие правовой статус должностного лица: правосубъектность, задачи по должности, основные функции, права и обязанности, гарантии, правовые формы деятельности, порядок взаимоотношений по должности, ответственность.

Ю. Н. Старилов характеризует правовой статус следующими элементами:

- осуществление деятельности на установленных законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов принципах государственной службы;

- наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы;

- функции должностного лица – главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции характеризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица;

- права и обязанности – центральные элементы статуса, характеризующие юридическое состояние должностного лица;

- правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и др.);

- гарантии реализации полномочий должностного лица;

- ответственность – неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины;

- льготы, гарантии и компенсации⁶⁸.

А. Ф. Ноздрачев, анализируя акты законодательства, пришел к выводу о том, что общее содержание статуса должностного лица образуют в основном следующие элементы:

⁶⁸ См.: Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996. С. 383–384.

наименование должностного лица, функции, полномочия, гарантии реализации полномочий, ответственность⁶⁹.

Таким образом, принимая во внимание высказанные точки зрения на указанную проблему, можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус должностного лица составляют следующие элементы: должность, функции, полномочия и гарантии их реализации, ответственность⁷⁰.

Особенностью исследуемой проблемы в административно-правовом аспекте является то, что должностное лицо может быть одновременно индивидуальным и коллективным субъектом административного права и, следовательно, участвовать в различных административно-правовых отношениях.

С точки зрения административной деликтоспособности должностные лица как специальные субъекты должностного административного правонарушения подразделяются на следующие группы:

1) публичные должностные лица, наделенные властными внешне полномочиями (представители власти);

2) руководители государственных и муниципальных учреждений;

3) должностные лица государственных и муниципальных учреждений, лица, находящиеся на военной службе, на службе в других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, ответственные в силу занимаемой должности за обеспечение соблюдения специальных правил, технологической дисциплины, специальных обязанностей⁷¹.

Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядитель-

⁶⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 195.

⁷⁰ См.: Носков Б. П. Указ. соч. С. 193.

⁷¹ См.: Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность : учеб. пособие. М., 2000. С. 4.

ные или административно-хозяйственные функции⁷² в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 13.25, 14.24, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29–15.31, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, бюджетным учреждением (далее – в ст. 3.5, 7.29–7.32, ч.7 ст. 19.5, ст. 19.7.2, 19.7.4 КоАП РФ – заказчики), уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29–7.32 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное.

Однако в КоАП РФ законодатель не остановился на относительно традиционной трактовке должностного лица. Примечание к ст. 2.4 КоАП РФ заканчивается словами: «Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и

⁷² О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 (в ред. от 23.12.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4 ; 2011. № 2.

административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное». Распространение правового статуса должностного лица на указанных работников организаций и индивидуальных предпринимателей не представляется нам юридически обоснованным. В результате понятие должностного лица как субъекта административной ответственности, вместив в себя огромное количество самых разнообразных субъектов (включая представителей частного сектора экономики), потеряло свойственное ему юридическое своеобразие (стало, образно говоря, «гуттаперчевым»). При таком определении должностного лица создаются условия для неоправданно широкого «административного усмотрения» в деятельности юрисдикционных органов. Следует учитывать, что в санкциях административно-деликтных норм штраф, налагаемый на должностных лиц, существенно превышает предусмотренный для «обычных граждан»⁷³.

Административная ответственность должностных лиц играет немаловажную роль в обеспечении законности в публичном управлении. Должностные лица Российской Федерации обладают властными полномочиями, поэтому их противоправные и виновные деяния способны причинить обществу и государству значительно больший вред, чем административное правонарушение, совершенное обычным гражданином. С учетом повышенной общественной опасности административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, государство в своих правовых нормах предусматривает *адекватные административные наказания*.

Административно-деликтный закон устанавливает, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и

⁷³ См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц, С. 57.

другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность именно как должностные лица (если законом не установлено иное). Как разъяснено в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 (в ред. от 10.11.2011 г.) «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях»⁷⁴, определяя, на основании каких норм КоАП РФ несут ответственность индивидуальные предприниматели, совершившие правонарушения в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, судам необходимо руководствоваться примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ, согласно которому они несут ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Если же административное правонарушение не связано с предпринимательской деятельностью, то индивидуальный предприниматель несет ответственность как гражданин.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В этом заключается *особенность административной ответственности должностных лиц*. Законодатель при формулировании составов правонарушений со специальным субъектом ответственности руководствовался тем, что административным правонарушением признается нарушение лишь таких служебных обязанностей (правил), которые имеют надведомственный характер и охраняют государственный интерес.

К административной ответственности могут быть привлечены должностные лица, во-первых, за совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных правил, установленных административным правом; во-вторых, издание приказов (распоряжений), дачу устных указаний, которые нарушают общеобязательные правила; в-третьих, за невыполнение обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных общеобязательных правил поведения.

⁷⁴ Вестник ВАС РФ. 2003. № 3.

Должностное административное правонарушение – это противоправное, виновное действие или бездействие должностного лица, совершенное им в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, выражающаяся в применении санкций более строгого характера, обусловленного обладанием должностным лицом специального правового статуса.

К административным правонарушениям должностных лиц относятся в основном правонарушения, связанные с их участием в предпринимательской и организационно-хозяйственной деятельности юридических лиц.

Для привлечения должностного лица к административной ответственности необходимо наличие всех элементов юридического состава административного правонарушения.

Объектом должностного административного правонарушения являются те общественные отношения, на которые оно посягает и которые охраняются мерами административной ответственности. Общим объектом должностного административного правонарушения следует признать общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения государством режима безопасности государства, общества и личности. Родовыми объектами должностных административных правонарушений являются права граждан, здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, собственность, охрана окружающей природной среды, промышленная безопасность, строительство, безопасность дорожного движения, транспорт, финансовая деятельность государства, предпринимательская деятельность, связь и информация.

Непосредственным объектом посягательства со стороны должностных лиц являются установленный порядок управления, так как его соблюдение обеспечивает нормальное, законное функционирование государственных органов.

Следующим элементом состава административного правонарушения является его объективная сторона, представляющая собой внешние проявления должностного админист-

ративного правонарушения, которые, в первую очередь, выражаются в совершении противоправного деяния. Его разновидностями могут быть действия, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предписывающих воздерживаться от совершения каких-либо действий, и бездействие – неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предписывающих совершение конкретных действий.

Большинство составов административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, закрепленных в КоАП РФ, предусматривают совершение должностным лицом проступка в виде нарушения различного рода правил, нормативов, стандартов, требований и являются формальными, поскольку не содержат указания на наступление вредных последствий. Однако есть и материальные составы. Например, ст. 9.4 КоАП РФ предусматривает административную ответственность должностных лиц за нарушение требований нормативных документов в области строительства, если эти действия, повлекли потерю несущей способности зданий, сооружений или их составных частей.

Объективной стороной должностного административного правонарушения будет являться лишь такое действие или бездействие должностного лица, совершение которого входит в совокупность его служебных обязанностей. Формулировки объективной стороны должны точно и полно отражать сущность противоправного деяния должностного лица.

Следующим элементом состава административного правонарушения является его субъект. В данном случае это должностное лицо. При определении субъекта должностного административного правонарушения будет иметь значение выяснение следующих моментов:

1) относится ли виновное лицо к категории должностных лиц, для чего необходимо уяснить его правовой статус;

2) входило ли совершенное противоправное деяние, квалифицируемое в качестве административного правонарушения, в совокупность служебных обязанностей должностного лица.

Важнейшим элементом должностного административного правонарушения является субъективная сторона, под

которой понимается психологическое отношение виновного лица к содеянному и к наступившим последствиям.

При установлении административной ответственности должностных лиц в каждом случае надо учитывать реальные возможности фактических исполнителей тех или иных предписаний. При этом учет сбалансированности прав и обязанностей является необходимой предпосылкой усиления эффективности административной ответственности.

Вина должностных лиц при совершении административных правонарушений может выражаться в форме умысла или неосторожности, содержание которых раскрыто в ст. 2.2 КоАП РФ. По мнению ученых, для административных правонарушений должностных лиц характерно, что они совершаются, как правило, по неосторожности. Должностное лицо, совершившее административное правонарушение, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности их наступления, хотя должно и могло их предвидеть. Но в КоАП РФ закреплены составы должностных правонарушений, которые могут быть совершены в форме умысла. Например, умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Видный ученый-административист А. И. Елистратов полагал, что «ответственность должна начинаться лишь при наличии вины у должностного лица, когда он умышленно, по корыстным или иным личным видам, или, по крайней мере, неосторожно, по нерадению и неосмотрительности, нарушает закон»⁷⁵.

Поскольку противоправное поведение должностного лица, имеющего властные полномочия, может причинить больший вред, нежели административное правонарушение обычного гражданина, то в конкретных статьях Особенной части КоАП РФ, которыми в качестве возможных субъектов ответственности названы как гражданин, так и должностное лицо, установлен *повышенный размер штрафных санкций для должностных лиц*.

⁷⁵ Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Повышенный размер санкций за совершение административных правонарушений должностными лицами объясняется тем, что законодательные органы исходят из презумпции знания должностными лицами административно-правовых норм, так как соблюдение данных норм является одним из элементов содержания служебной деятельности и, соответственно, специфики основания административной ответственности: нахождение на службе и наличие полномочий особого характера. Должностные лица из-за нераспорядительности в осуществлении служебных функций и ненадлежащего использования своих полномочий способны причинить больше вреда охраняемым административной ответственностью общественным отношениям, чем граждане.

В соответствии с КоАП РФ к должностным лицам применяются следующие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф. Размер административного штрафа, налагаемого на должностных лиц, не должен превышать пятидесяти тысяч рублей;
- дисквалификация;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного должностному лицу;
- административный арест.

Выделим следующие *составы административных правонарушений должностных лиц, за совершение которых согласно КоАП РФ назначается дисквалификация:*

- нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27);
- незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю (ст. 5.53);
- нарушение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций, совершенное должностным лицом,

ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение (ч. 3 ст. 5.57)⁷⁶;

- нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1);

- нарушение нормативов запасов топлива, порядка создания и использования тепловыми электростанциями запасов топлива (ст. 9.17);

- нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт (ст. 9.18);

- продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований, совершенные повторно в течение одного года (ст. 14.4);

- нарушение порядка ценообразования (ст. 14.6);

- ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.6);

- фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12);

- неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13);

⁷⁶ На Дальнем Востоке за неэффективное обеспечение безопасности образовательных учреждений к ответственности привлечено *свыше 300 должностных лиц*. Таковы итоги проверки, организованной Управлением Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе. В основном нарушения связаны с ненадлежащим обеспечением пропускного и внутриобъектового режимов, антитеррористической защищенности образовательных учреждений, несоблюдением норм пожарной безопасности, нарушением санитарно-эпидемиологических требований к помещениям образовательных учреждений при организации питания школьников и др. Практически во всех субъектах РФ, входящих в округ, выявлены нарушения, связанные с отсутствием лицензий на образовательную и медицинскую деятельность. В результате прокурорского вмешательства 8 образовательных учреждений Камчатского края получили лицензии. По постановлениям прокуроров виновные привлечены к административной ответственности. Всего по результатам надзорной деятельности прокурорами внесено *более 400 представлений*, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено *114 должностных лиц*, принесен *41 протест*, объявлено *143 предостережения*, в интересах несовершеннолетних в суды направлено *417 исковых заявлений*, по постановлениям прокуроров к административной ответственности в округе привлечено *285 должностных лиц* (см.: [Электронный ресурс]. Сайт «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/news/343531/>).

- предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.25);

- незаконное получение или предоставление кредитного отчета (ст. 14.29);

- злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31);

- заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности (ст. 14.32);

- недобросовестная конкуренция (ч. 2 ст. 14.33);

- нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ч. 4 ст. 14.35);

- непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением им или участием в нем (ст. 14.36);

- нарушение правил выполнения работ по сертификации (ст. 14.47) и др.

Субъекты административной юрисдикции при осуществлении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица обязаны устанавливать, исходя из должностных инструкций, в круг служебных обязанностей какого лица входило исполнение или обеспечение исполнения установленных нормативными правовыми актами правил. Должностное лицо привлекается к ответственности по месту совершения административного правонарушения.

По мнению Б. В. Россинского, за такие правонарушения, как фиктивное банкротство, неправомерные действия при банкротстве, ненадлежащее управление юридическим лицом, руководители организаций при наличии их вины несут безусловную административную ответственность. При совершении других правонарушений должностных лиц руководители организаций могут быть признаны виновными и нести ответственность лишь тогда, когда соблюдение соответствующих требований правовых актов, правил и стандартов, ре-

шение тех или иных вопросов, осуществление конкретных действий входит в круг непосредственных должностных обязанностей руководителей⁷⁷.

Нормы Особенной части КоАП РФ построены таким образом, что в отдельных случаях в диспозиции или в санкции тех или иных статей указываются конкретные должностные лица, выступающие в качестве субъектов административной ответственности. Так, в диспозиции ст. 5.29 «Непредставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения» КоАП РФ в качестве субъекта правонарушения напрямую указывается работодатель, в диспозиции ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей», – руководитель учреждения, в котором находятся дети, в ст. 8.16 «Невыполнение правил ведения судовых документов» – капитан судна.

Субъектом ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах могут быть специальные субъекты – должностные лица государственных и муниципальных органов, средств массовой информации, кредитных организаций – банков, председатель или члены избирательных комиссий (комиссий по проведению референдума), кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, являющиеся кандидатами, доверенные лица и уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, их блоков и др. Таким образом, среди названных лиц могут быть как непосредственно участвующие в избирательном процессе (процесс подготовки и проведения референдума), так и лица, имеющие косвенное, опосредованное отношение к нему.

Субъектами административной ответственности могут быть должностные лица, наделенные контрольно-надзорными полномочиями. Контрольно-надзорными полномочиями обладают органы исполнительной власти или должностные лица, действующие от имени и по поручению такого органа.

⁷⁷ См.: *Росинский Б. В.* Административная ответственность : курс лекций. М., 2004. С. 90.

В КоАП РФ установлено семь следующих составов в отношении этих субъектов: ст. 5.39 «Отказ в предоставлении гражданину информации»; ст. 9.4 «Нарушение требований нормативных документов в области строительства»; ст. 9.5 «Нарушение установленного порядка строительства объектов, приемки, ввода их в эксплуатацию»; ст. 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; ст. 17.9 «Заведомо ложное показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод»; ст. 19.19 «Нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений»; ст. 19.26 «Заведомо ложное заключение эксперта».

Субъектами указанных правонарушений могут являться должностные лица Госстройнадзора, исполнительной власти субъекта РФ, контролеры, эксперты⁷⁸.

За совершение административных правонарушений в области контрольно-надзорной деятельности федеральных служб и агентств из исчерпывающего перечня административных наказаний для должностных лиц, установленных за рассмотренные виды правонарушений, в КоАП РФ предусматривается только один вид наказания: административный штраф. Некоторые составы административных правонарушений характеризуются умышленной формой вины – прямым умыслом. Мотивация таких правонарушений нередко связана с коррумпированностью должностного лица – контролера, эксперта. На наш взгляд, должна быть установлена административная ответственность за те коррупционные деяния государственных служащих, которые не подпадают под понятие уголовного преступления, причем необходимо чаще использовать такой вид административного наказания, как дисквалификация.

Дисквалификация характерна не только для правовой системы России. На протяжении более 100 лет она применя-

⁷⁸ См.: *Альхименко В. В., Вершинин В. Р.* Юридическая ответственность за правонарушения в сфере контроля и надзора за строительством // Труды Института государства и права РАН (законодательство об административных правонарушениях : проблемы теории и практики). М., 2006. № 4. С. 104.

ется в других странах, в частности Германии. Опыт ее применения свидетельствует об эффективности данного средства государственного воздействия на субъекты экономической деятельности.

Таким образом, существуют следующие особенности органов публичного управления и должностных лиц, которые необходимо учитывать при решении вопроса об эффективности норм административно-деликтного права в отношении указанных субъектов:

1) административно-правовой статус должностного лица включает в себя административную ответственность. В связи с этим понятие должного лица должно быть единым для науки административного права и административно-деликтного права, что позволит более эффективно осуществлять правоприменительную деятельность;

2) привлечение к административной ответственности органов государственной власти вызывает в теоретическом плане сложность. На наш взгляд, необходимо разграничить правовые критерии определения, в каких случаях следует привлекать к ответственности должностное лицо, в каких – юридическое лицо, а в каких возможно и необходимо одновременное привлечение к ответственности и должностного, и юридического лица. Представляется целесообразным регламентировать это в следующем порядке: в случае невыполнения обязанности и требований, предъявляемых органом государственной власти к должностному лицу, необходимо привлекать к ответственности только должностных лиц; в случае возложения обязанности на юридическое лицо и установления вины в действиях конкретного должностного лица – привлекать к ответственности одновременно и юридическое лицо, и виновное должностное лицо; если уполномоченным органом государственной власти установлено невыполнение лицом его законных требований, но установить конкретных виновных лиц невозможно, привлекать к ответственности следует только юридическое лицо;

3) при формировании действенной системы административных наказаний необходимо в целях пресечения коррупции распространять такой вид административного наказания, как дисквалификация.

§ 5. Особенности юридического лица как объекта исследования науки административной деликтологии

В силу своей правовой специфики, не будучи одушевленным объектом, юридическое лицо как объект исследования административной деликтологии имеет свои специфические особенности, которые должны учитываться и при изучении эффективности норм административно-деликтного права, регулирующего административную ответственность юридических лиц. Целью данного параграфа будет выявление особенностей юридического лица как субъекта административной ответственности.

Как показывает история, свидетельствующая о наличии разрозненного законодательства советского периода об административной ответственности организаций, важным этапом в развитии данного института стала кодификация административной ответственности⁷⁹.

Модернизация экономики, внедрение инновационных технологий на предприятиях и учреждениях, передача государственных полномочий некоммерческим организациям⁸⁰, развитие государственных и муниципальных услуг – все это обуславливает повышенное внимание к юридическим лицам, которые наделяются важными обязанностями в сфере публичного управления. Должному выполнению возложенных обязанностей способствуют контрольные и надзорные мероприятия, установление ответственности, в том числе ад-

⁷⁹ См.: Состояние и перспективы развития науки административно-уголовного права (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 5–6.

⁸⁰ Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ отметил: «Модернизируя систему государственных услуг, надо обратить особое внимание на социальные услуги населению. Считаю, что мы должны активнее подключать к их оказанию некоммерческие организации. Они зачастую лучше знают ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеют уникальный опыт и помогают людям, которые попали в трудную ситуацию. Я полагаю, что участие некоммерческих организаций может сделать социальные услуги более предметными и адресными и, что крайне важно, снизит уровень коррупции в госаппарате» (см.: Российская газета. 2010. 1 дек.).

министративной, за невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей.

Одной из основных мер, применяемых к юридическим лицам, является административный штраф, который относится к имущественным административным наказаниям. Совершенно очевидно, что при административно-командной системе хозяйствования, когда большинство юридических лиц принадлежит к государственной форме собственности, такое административное наказание, как штраф, применяемое к юридическим лицам, не являлось эффективным, поскольку, по сути, представляет собой перекачку государственных средств с одного счета на другой, причем фактически освобождаются от ответственности руководители предприятий, учреждений и организаций. Именно этот аргумент является основным при постановке вопроса об административной ответственности органов государственной власти, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в пользу того, чтобы ее не устанавливать.

По справедливому замечанию Б. В. Россинского, институт административной ответственности юридических лиц достаточно прочно вписался в действующее законодательство об административных правонарушениях. Свидетельствует об этом и множество научных работ, посвященных институту административной ответственности юридических лиц⁸¹.

Анализ законодательства зарубежных государств показывает, что ответственность юридических лиц в основном

⁸¹ См., например: *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. 1998. № 9. С. 88–91; *Его же.* Административная ответственность юридических лиц // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 21–23; *Попов Л. Л., Колесниченко Ю. Ю.* Административная ответственность юридических лиц // Административная ответственность : сб. науч. трудов. М., 2001. С. 41–46; *Викторов И.* Административная ответственность юридических лиц // Законность. 2001. № 6. С. 46–47; *Назаров И. В.* Административная ответственность организаций (юридических лиц) : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 225 с.; *Овчарова Е.* Административная ответственность юридических лиц // Закон. 2002. № 7. С. 12–14; *Аллакова Т. А.* Проблемы административной ответственности юридических лиц // Вестник ВАС РФ. 2003. № 1. С. 122–131; *Хавин А. Л.* Юридическое лицо в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 24 с.

устанавливается в области хозяйственной деятельности, финансового, налогового и природоохранительного законодательства. Однако в специальных актах, как правило, не регулируются вопросы применения к субъектам ответственности тех или иных мер административного взыскания⁸². Институт административной ответственности юридических лиц в современных условиях становится важным рычагом государственного регулирования экономики. Особенностью этого института является не только его правоохранительная, но и фискальная направленность⁸³.

Административная ответственность юридических лиц – это применение к организациям, обладающим административной правосубъектностью административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

Административное наказание не может иметь своей целью нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. То есть *законом предусмотрена возможность наказания и физического, и юридического лица за одно и то же правонарушение.*

Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им админист-

⁸² См.: Венедиктов Ю. А., Черепяхин А. М. Финансовые санкции в системе управления. М., 1985. С. 20.

⁸³ См.: Россинский Б. В. О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 21.

ративного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

В качестве обстоятельств, *смягчающих административную ответственность юридических лиц*, выступают:

1) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения; добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;

2) совершение административного правонарушения впервые.

В соответствии с п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸⁴ по делам, перечисленным в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, переданным уполномоченным органом (должностным лицом) на рассмотрение судьи, который не связан мнением указанного органа (должностного лица) и вправе с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств, руководствуясь общими правилами назначения наказания, применить любую меру наказания, предусмотренную санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, в том числе и такую, применение которой не относится к исключительной компетенции судей.

Согласно ч. 4 ст. 41 КоАП РФ назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было назначено административное наказание, поэтому при решении вопроса об изъятых вещах, не прошедших таможенного оформления, в постановлении по делу об административном правонарушении необходимо указывать на возможность их выдачи владельцу только после таможенного оформления.

В качестве обстоятельств, *отягчающих административную ответственность*, признаются следующие:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения в течение одного года со дня окончания

⁸⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8.

исполнения постановления о назначении административного наказания.

В соответствии с п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. При этом необходимо иметь в виду, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства.

Дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, *рассматривают:*

- 1) уполномоченные органы исполнительной власти;
- 2) судьи арбитражных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ), судьи судов общей юрисдикции, мировые судьи;
- 3) административные комиссии, уполномоченные органы, учреждения органов исполнительной власти и иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ.

Необходимость исследования эффективности института административной ответственности юридических лиц обусловлена возрастанием количества рассмотренных дел⁸⁵.

Не потеряло своей актуальности высказывание А. П. Алевина о том, что «проблема административной ответственности организаций не получила приемлемого разрешения ни в теории, ни в законодательстве»⁸⁶.

«Юридическое лицо – есть выработанная людьми конструкция, применяемая в качестве правового средства для

⁸⁵ См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2010 г. [Электронный ресурс]. Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/iNdex.php?id=5&item=454>

⁸⁶ Алевин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 1996. С. 292–294.

допуска организаций в имущественном обороте или недопущения к нему. Именно этим диктуются законодательные ограничения на признание отдельных видов организаций в качестве юридических лиц⁸⁷.

Субъективная сторона административного правонарушения, совершаемого организацией (юридическим лицом), состоит в виновном поведении, обуславливающем противоправный и общественно вредный характер действий субъекта ответственности и наступившие последствия таких действий. В российском административном праве институт виновной ответственности присутствует традиционно.

Однако необходимо учесть, что применительно к административной ответственности юридических лиц теория виновной ответственности используется совсем недавно и далеко не в полном объеме. Поэтому в вопросе коллективной ответственности в настоящее время наблюдается большое количество противоречий, разночтений и существенных практических сложностей в реализации административно-деликтного законодательства. Соответственно от правильного ответа на него зависит правильное понимание действующих в области ответственности правовых норм.

Принцип ответственности за вину, безусловно, является прогрессивным моментом в теории ответственности, так как это обеспечивает гарантии привлекаемого к ответственности в виде принципа презумпции невиновности, права не доказывать свою невиновность. Вина служит также важным средством индивидуализации ответственности, для чего используются такие ее формы, как умысел и неосторожность.

Доказывание вины исключает привлечение к ответственности лиц, которые причастны к действиям или их последствиям, внешне похожим на правонарушения, но таковыми не являющимися.

Активное стремление законодателя наделить юридическое лицо таким исключительно человеческим качеством, как вина, уязвимо с позиций общей теории права, поскольку понятие «юридическое лицо» – это своеобразный продукт эволюции гражданско-правовых отношений, система юридических и экономических свойств коллективного субъек-

⁸⁷ Пугинский Б. И. Методологические вопросы правопедения // Правопедение. 2010. №10. С. 17.

та права, абстракция, разработанная для оптимизации отношений гражданского оборота. Так, по мнению Е. В. Богданова, «юридическое лицо – лишь инструмент прикрытия интересов людей, и прежде всего ответственности тех, кто оперирует данным инструментом в условиях гражданского оборота. Это оказалось весьма удобно и привлекательно для общества и государства и потому вряд ли в ближайшее время от этого инструмента откажутся»⁸⁸.

Исходным пунктом в теории вины является ее понятие. «Вина – это субъективное явление, факт сознания»⁸⁹. Она состоит в психологическом отношении субъекта к своим действиям и к наступившим в их результате последствиям.

Итак, если принять во внимание признаки *вины* как чисто теоретической категории, то невольно приходится предполагать психологическое (*т.е. интеллектуальное, волевое, эмоциональное*) отношение предприятий (организаций) к процессу и результатам своего функционирования. «Однако юридическое лицо, – отмечает Е. В. Богданов, – не человек. И потому в отношении его не следует говорить о мотивах и мотивации, воле и вине, целях деятельности и проч. Ничего этого у юридического лица нет и быть не может. Все иные утверждения на этот счет есть антропоморфизм. На людей могут быть похожи только люди, но не правовые конструкции. Надо ли и далее исповедовать мировоззрение, которое не является научным? Не подошло ли время иной парадигмы?»⁹⁰.

В литературе многократно отмечалось, что «применение доктрины вины, если оно и возможно, может сводиться к анализу поведения только конкретных физических лиц»⁹¹, поскольку только они наделены такими качествами, как воля, сознание, интеллект, что выражает субъективную детерминированность их поведения.

⁸⁸ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

⁸⁹ Петелин Б. Я. Методы установления вины // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 86.

⁹⁰ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики. С. 25.

⁹¹ Ельничев В. Н. Вина в международном праве // Правоведение. 1972. № 3. С. 24.

Коллективная вина в этом смысле представляет собой психологическое отношение работников организации, формирующих ее волю к совершаемым ими противоправным поступкам и их вредным последствиям. Пожалуй, не нуждается в особых доказательствах тот факт, что вина юридического лица есть, прежде всего, проявление вины его работников. Сама по себе организация не может рассматриваться как носитель объективно существующего проявления деятельности сознания. Это юридическое допущение и в известной степени фикция. Именно поэтому в цивилистике, а теперь и в административном праве так важен подход к определению вины коллективного субъекта.

Одни авторы считают, что вина коллективного субъекта проявляется в вине его органов, членов коллектива, должностных лиц⁹²; другие полагают, что вина есть коллективное, общее психологическое отношение⁹³; по мнению третьих, вина как не поддающаяся восприятию категория, которая может существовать в объективно выраженных материальных последствиях противоправного поведения коллективного образования⁹⁴.

Соответственно этим концепциям существуют различные формы определения вины юридического лица. Поскольку вина есть психологическое отношение, то, думается, ближе к истине стоят ученые, которые определяют коллективную вину по доминирующей индивидуальной вине конкретного работника либо лица, ответственного за обеспечение, выполнение обязанностей юридическим лицом.

Сторонники теории выявления конкретных обстоятельств, свидетельствующих о вине организаций, встают на путь поиска доказательств проявления виновного поведе-

⁹² См.: *Петров И. Н.* Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С. 115.

⁹³ См.: *Матвеев Г. К.* Психологический аспект вины советских юридических лиц // Советское государство и право. 1978. № 8. С. 41; *Рабинович Ф. Л.* Формы вины предприятия и договорная ответственность // Там же. 1970. № 3. С. 82; *Ойгензихт В. А.* Воля и вина в гражданском праве // Там же. 1982. № 4. С. 53.

⁹⁴ См.: *Пугинский Б. И.* Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 67.

ния, однако сама вина как психологическое отношение коллектива ими не берется во внимание.

Нельзя согласиться с определением понятия вины юридического лица как неприложения юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридических лиц, а также неиспользования предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения (именно эта трактовка положена в основу ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ)⁹⁵. Думается, данная трактовка вины юридического лица также не вносит ясности в исследование ее правовой природы и не содержит существенных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица. Слабость позиции заключается в том, что в качестве признака вины указывается бездействие, что позволяет сделать вывод о том, что авторы анализируемой формулировки ратуют за безвиновную ответственность юридического лица. Это противоречит общим началам, когда наличие вины признано необходимым элементом основания административной ответственности⁹⁶.

Предлагается также перенести конструкцию виновной ответственности из ст. 401 ГК РФ⁹⁷.

С теоретических позиций субъектом административного правонарушения (как и преступления или дисциплинарного проступка) может выступать только *физическое вменяемое лицо, достигшее соответствующего возраста*. Значит, при обнаружении признаков состава административного правонарушения на территориях, в помещениях (иных объектах) или документах юридических лиц к административной от-

⁹⁵ См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 63–70.

⁹⁶ См.: Калинина Л. А. Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // Административная ответственность : вопросы теории и практики. М., 2005. С. 52.

⁹⁷ См.: Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 22.

ветственности следует привлекать не абстрактные «коллективные образования», а виновных в совершении правонарушений руководителей этих организаций или иных компетентных должностных лиц, обладающих административной деликтоспособностью. Для юридического же лица характерна имущественная (гражданско-правовая) ответственность. Другими словами, С. А. Шатов предлагает как в теории, так и в законодательстве ставить вопрос не об административной ответственности юридических лиц, а о возмещении ущерба, причиненного общественным отношениям в ходе противоправной деятельности предприятий (организаций)⁹⁸.

С этим нельзя согласиться. Учитывая большое количество правил в сфере публичного управления, установленных для организаций нормативными установлениями, а также наметившейся тенденцией в производстве по делам об административных правонарушениях, с учетом судебной практики, «перекладывание» ответственности на соответствующих должностных лиц вряд ли будет способствовать повышению эффективности норм административно-деликтного права.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о вине как об одном из необходимых условий привлечения юридического лица к административной ответственности. При наложении штрафов подлежит доказыванию как сам факт совершения правонарушения, так и степень вины правонарушителя. В теории административной ответственности особую остроту приобретает вопрос о вине юридического лица в совершении правонарушения. Конституционным Судом РФ вина однозначно объявлена органическим элементом юридического состава правонарушения, необходимым для привлечения к административной ответственности юридических лиц. Часть 2 ст. 2.1 КоАП РФ гласит: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры

⁹⁸ См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц // Закон и право. 2006. № 6. С. 56.

по их соблюдению»⁹⁹. На наш взгляд, в данном определении «замаскирован» принцип объективного вменения, так как не установлено критериев доказывания, что у юридического лица «имелась возможность для соблюдения правил и норм». Кто должен принимать «зависящие от него меры?». Исходя из классической формулы вины, которая есть не что иное, как психологическое отношение лица к совершенному им деянию и к его последствиям. Определять вину юридического лица через вину его должностных лиц, наделяя тем самым юридическое лицо психологическими возможностями, с нашей точки зрения, неправильно. Воля коллектива есть не сумма индивидуальных норм, а иное качественно новое образование. Если вину юридического лица ставить в зависимость от вины должностных лиц, то какова цель установления административной ответственности юридических лиц? Таким образом, сфера административной ответственности юридических лиц с учетом норм КоАП РФ требует серьезно-теоретического осмысления.

Объективное вменение должно охватывать те случаи административной ответственности организаций, где психологическое отношение коллектива, должностных лиц к своим обязанностям достаточно понятно, и в законе четко установлен алгоритм действия, по которому не составляет труда определить лицо, не выполнившее свою обязанность перед государством, особенно, если об этой обязанности субъект ответственности знал заранее. Это в полной мере распространяется на формальные составы коллективных проступков.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 4 мотивировочной части Определения от 14 декабря 2000 г. № 244-О¹⁰⁰, вина организации при нарушении законодательства о контрольно-кассовых машинах

⁹⁹ Решение Воронежского областного суда от 14 апреля 2009 г. по делу № 77-24ПП. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁰⁰ По жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчхадзе на нарушение конституционных прав положениями абзаца 6 ст. 6 и абзаца 2 ч. 1 ст. 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 272.

проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих лиц, действующих от имени организации, и заключается в необеспечении выполнения правил физическими лицами (конкретными работниками). Мнение о том, что виновные действия обществ будут составлять только виновные действия директора как исполнительного органа юридического лица, не имеет законодательного закрепления и противоречит действующему законодательству¹⁰¹. Однако объективное вменение – явление весьма опасное для общества, не совместимое с правовым государством, к тому же противоречит принципу невиновности. Поэтому необходимы иные подходы к определению вины юридического лица в совершении административного правонарушения – ответственной юридической конструкции в административном праве.

На практике могут возникнуть две крайности, связанные либо с учетом вины и дифференцированным применением мер административной ответственности, либо с учетом объективного вменения и серьезным ужесточением административно-наказательной политики. Существующий в настоящее время двойственный подход к определению вины организации в административных правонарушениях позволяет учесть практическую пользу каждого из них.

Объективная административная ответственность применяется в основном за нарушения, носящие формальный характер (с точки зрения деления составов на материальные и формальные), там, где действия юридического лица очевидны и отношение организации к ним объективировано документально или в реальном поведении сотрудников. Как отмечалось в информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 ноября 1992 г., «...налоговые правонарушения носят формальный характер, поэтому и ответственность налогоплательщиков наступает независимо от их вины, т.е. ответственность не ставится в зависимость от того, имелся ли в действиях работников предприятия умысел или нарушение допущено вследствие небрежности, неопытности или счетной ошибки»¹⁰².

¹⁰¹ См.: *Тимошкин К. А.* Реализация норм КоАП РФ // Арбитражная практика. 2003. С. 86–88.

¹⁰² Вестник ВАС РФ. 1993. № 1.

Ответственность без учета вины существенно сокращает административное производство по соответствующим правонарушениям. Опыт работы государственных структур в области применения административной ответственности показывает, что объективное вменение надежно обеспечивает реальную исполнимость административных наказаний и параллельное снижение их процессуального обжалования.

Во-первых, существуют ограничения объективного вменения, такие как действие непреодолимой силы. Обстоятельства форс-мажор учитываются как исключающие вообще административную ответственность именно по признаку субъективной стороны, поскольку они не предполагают психологического отношения субъекта к деянию, внешне похожему на правонарушение.

Во-вторых, вина коллективных субъектов частично определяется при параллельном привлечении к ответственности конкретных должностных лиц. Индивидуальная вина всегда воплощается в коллективную, «когда виновные противоправные действия конкретных работников выносятся во внешнюю сферу хозяйственной деятельности лица»¹⁰³. Индивидуальная вина, таким образом, помогает определиться в объективных обстоятельствах правонарушения и подтвердить сложившуюся версию деяния.

Объективная ответственность позволяет предупредить безответственность, когда установление личной вины затруднено, либо она исключается (при выезде директора фирмы за границу, смерти и других обстоятельствах) вообще.

С другой стороны, при наличии материальных последствий правонарушения организации принцип презумпции вины был бы неадекватен теории индивидуализации ответственности и справедливости наказания. Трудно представить себе ситуацию, когда коллективная вина презюмируется, а личной вины конкретных работников в наступлении материальных последствий противоправного характера нет. Отсутствие учета формирования психологической, субъективной основы поведения организации может вызвать неоправданное расширение административного преследования невиновных субъектов. Здесь нужны четкие гарантии, уста-

¹⁰³ *Матвеев Г. К.* Психологический аспект вины советских юридических лиц. С. 44.

новленные на уровне закона. Можно ли привлечь к ответственности строительную организацию за нарушение строительных норм, правил, повлекших снижение или потерю прочности зданий, иных сооружений, если это было вызвано тем, что используемые в строительстве материалы не соответствовали установленным стандартам качества? Виновна ли организация в причинении вреда окружающей среде? При этом подлежит ли доказыванию виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом?

Протокол об административном правонарушении бесценен разрешить вопрос, имелась ли в нарушении административных норм вина юридического лица. Должностное лицо правоохранительных и контролирующих органов при составлении протокола фиксирует только факт нарушения административного запрета и не обязано выяснять и заносить в протокол, имелась ли у юридического лица возможность соблюсти административное правило (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ), а законные представители юридического лица не обязаны давать объяснения и замечания при составлении протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

Виновность юридического лица в совершении административного правонарушения подлежит обязательному выяснению (п. 3 ст. 29.10 КоАП РФ). Информацию о том, что юридическое лицо, имея возможность для соблюдения административных запретов, не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению, орган административной юрисдикции, как правило, может получить только из объяснений законных представителей самого юридического лица и имеющихся у них документов. Процедура истребования сведений, предусмотренная ст. 26.10 КоАП РФ, в силу презумпции невиновности не может быть эффективно применена к лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Согласно п. 16 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 20.11.2008) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»¹⁰⁴ выяснение виновности лица в совершении административного правонарушения

¹⁰⁴ Вестник ВАС РФ. 2004. № 8 ; 2009. № 1.

осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

Рассматривая дело об административном правонарушении, арбитражный суд в судебном акте не вправе указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершенном правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда.

Не менее интересна с точки зрения принципов виновной административной ответственности и презумпции невиновности и другая новация – ст. 2.10 КоАП РФ, которая определяет правила привлечения к административной ответственности реорганизованных юридических лиц. При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Согласно ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ в случаях реорганизации юридического лица административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому

лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Это положение представляется разумным в случае реорганизации путем преобразования, когда юридическое лицо остается самим собой и лишь меняет организационно-правовую форму. Однако с учетом указанных выше принципов административной ответственности трудно объяснить, почему за совершение административного правонарушения до реорганизации сливающимся, присоединяющимся, разделяющимся или выделяющимся юридическим лицом административную ответственность несет объединенное, присоединившее, вновь возникшее или выделившееся юридическое лицо после реорганизации.

Реорганизация юридического лица подобна наследованию физического лица, которое не несет ответственности за личные обязательства наследодателя. *Административная ответственность – это сугубо личная обязанность, которая не может быть отчуждена.*

Еще большее недоумение вызывает ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ, в соответствии с которой при разделении или выделении юридического лица за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу и в связи с которыми было совершено административное правонарушение. Буквальное применение этой нормы делает ее практически мертвой, поскольку в большинстве случаев имущество и сделки не являются признаками состава правонарушения. Как будет решаться вопрос «преемственности» административной ответственности юридических лиц по ч. 5 ст. 2.10 КоАП РФ – предугадать сложно.

В заключение по данной проблеме нельзя не отметить важность субъективного вменения, которое несет в себе презумпцию невиновности. Объективное вменение, напротив, исходит из противоположного принципа, что дает основание говорить о перенесении в данном случае центра тяжести доказательственного процесса от органов юрисдикции к привлекаемому лицу. Представляется, что такие элементы

неравенства сторон в административном производстве свидетельствуют о менее демократичном, более авторитарном, произвольном подходе к ответственности вообще. Поэтому, устанавливая ответственность юридического лица за административные правонарушения и допуская при этом возможность объективного вменения, необходимо сделать это правило исключением, точно установив границы его использования.

На стадиях производства по делу об административном правонарушении законный представитель юридического лица наделяется теми же правами, что и физическое лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители. Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Отметим, что производство в отношении юридических лиц ведется по тем же правилам, что и в отношении юриди-

ческих лиц, интересы которых представляют законные представители. При этом постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным законодательством РФ. Однако рассмотрение жалоб на акты судов общей юрисдикции в полномочия арбитражных судов не входит.

Необходимо последовательное развитие административно-процессуального законодательства, в том числе регулирующего вопросы производства по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами.

Воплощением принципа законности в производстве по делам об административных правонарушениях является обязанность административных органов извещать лицо, привлекаемое к административной ответственности, а также иных участников производства по делам об административных правонарушениях о рассмотрении дела об административном правонарушении.

В соответствии с п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁰⁵ в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и др.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жи-

¹⁰⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8.

тельства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

В извещении должна быть указана не только дата составления протокола или рассмотрения дела, но и конкретное время явки. Отсутствие уведомления юридического лица о конкретном времени составления протокола об административном правонарушении свидетельствует о нарушении административным органом порядка привлечения к административной ответственности¹⁰⁶.

Надлежащим извещение будет являться только в том случае, если отправлено с помощью средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено. Иными словами, на административный орган возложена обязанность не только произвести отправку сообщения, но и убедиться в его получении.

Высший Арбитражный Суд РФ однозначно сориентировал судей на то, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле доказательством надлежащего извещения не является.

Вместе с тем, учитывая, что КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника (а такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний

¹⁰⁶ Постановление ФАС Поволжского округа от 6 декабря 2007 г. по делу № А49-4390/2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по содержанию протокола), в правоприменительной практике возникают вопросы¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Например, постановлением окружного суда решение Арбитражного суда г. Москвы, вынесенное по заявлению юридического лица к административному органу об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении, отменено, дело передано на новое рассмотрение в Арбитражный суд г. Москвы. Из постановления следует, что суд первой инстанции сделал правильный вывод относительно наличия в действиях общества состава административного правонарушения, однако сослался на рассмотрение административного дела с участием представителя по доверенности и на направление в адрес предприятия копий протоколов об административных правонарушениях. При этом суд не установил, было ли само юридическое лицо уведомлено о рассмотрении возбужденного в отношении его административного дела. Суд не оценил также выданную работнику филиала предприятия доверенность, не проверил, кем она была выдана, на представление каких действий, не выяснил, является ли эта доверенность общей или она носит разовый характер на участие в конкретном административном деле, не обсудил вопроса о том, может ли эта доверенность служить доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о рассмотрении возбужденного в отношении его административного дела. Таким образом, сделанный судом вывод об отсутствии нарушений порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, соблюдении процессуальных гарантий, предоставленных КоАП РФ лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, основан на неполном исследовании фактических обстоятельств дела. Возражая по данной отмене судебного акта, судья, принявший отмененное решение, указал, что из решения суда первой инстанции следует, что законному представителю юридического лица была направлена телеграмма, в которой ему предлагалось явиться в административный орган для составления протокола об административном правонарушении. Согласно телеграфному подтверждению телеграмма, отправленная на имя законного представителя, вручена уполномоченному на получение телеграмм. В указанное в телеграмме время для присутствия при составлении протокола законный представитель юридического лица не прибыл, уведомления о невозможности прибытия и причины неявки не предоставил. Протоколы об административных правонарушениях составлены в отсутствие законного представителя юридического лица, копии протоколов были направлены заявителю почтой. Таким образом, судья полагал, что требования ст. 28.2 КоАП РФ органом соблюдены. Явка представителя общества для участия в составлении протокола свидетельствует о том, что общество было извещено о времени и месте рассмотрения дела. Доверенность представителя оформлена надлежащим образом в соответствии с требованиями ст. 185, 186 ГК РФ.

Здесь необходимо оговориться: указанная отмена судебного решения была вынесена до выхода в свет постановления Пленума Высшего

Кроме того, возникают следующие вопросы, например: должна ли доверенность представителя юридического лица, предъявляемая суду, быть выдана на конкретное дело или достаточно стандартной доверенности на представление интересов в арбитражном суде, выданной в порядке гл. 6 АПК РФ?¹⁰⁸ Возможно ли при оценке судом соблюдения процедуры привлечения к административной ответственности полагать достаточным извещение законного представителя юридического лица, имеющего доверенность на конкретное дело, при отсутствии извещения самого законного представителя? Распространяют ли выводы п. 24 постановления Пленума

Арбитражного Суда РФ от 26 июля 2007 г. № 46. Основанием для отмены судебного акта явилось то, что суд первой инстанции не дал оценки выданной доверенности. При этом судья полагал, что порядок привлечения к ответственности административным органом соблюден, т.е. оценка дана и оснований для направления дела на новое рассмотрение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 287 АПК РФ у суда кассационной инстанции не имелось.

Считаем, что при указанных обстоятельствах отмена судебного акта произведена на основании действующего законодательства. Но возможность распространения предложенного Высшим Арбитражным Судом РФ подхода ко всем проблемам оценки процедуры привлечения к административной ответственности юридических лиц представляется спорной.

Полагаем также, что в указанном постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ осталась неоговоренной такая важная часть рассматриваемой проблемы, как процедура оценки арбитражным судом надлежащего извещения лица, привлеченного к административной ответственности и оспаривающего свое привлечение, а также лица, привлекаемого судом к административной ответственности на основании представленных административным органом материалов дела об административном правонарушении. Если следовать логике постановления и учитывать, что суд рассматривает административные дела с учетом особенностей, указанных в КоАП РФ, то при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности (имеющих короткие сроки рассмотрения и сокращенные сроки давности привлечения к административной ответственности) суд не может рассматривать дело, если в материалах дела отсутствует уведомление, свидетельствующее о получении привлекаемым лицом извещения по юридическому адресу, даже если в судебное заседание явился представитель по доверенности, а также суд не может извещать юридическое лицо через представителя (путем вручения определения или под расписку).

¹⁰⁸ Постановление ФАС Центрального округа от 30 июня 2008 г. по делу № А09-374/2008-24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 июля 2007 г. № 46 свое действие только на порядок составления протокола или указанный порядок относится и к процедуре вынесения постановления?

Не нарушает ли требования закона извещение законного представителя юридического лица о времени и месте рассмотрения административного дела через работника такого лица в случае достаточного временного промежутка между вручением данного извещения работнику для передачи руководителю и временем, на которое назначено рассмотрение дела¹⁰⁹?

Ответы на поставленные вопросы особенно важны в период активной перестройки подходов суда к оценке процедурных вопросов, так как задачей суда в том числе является предотвращение злоупотребления правом со стороны юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

¹⁰⁹ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 апреля 2009 г. № А19-2333/09-66-Ф02-1406/09 по делу № А19-2333/09-66. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Глава 3

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

§ 1. Административно-деликтное право как самостоятельная отрасль российского права

Важной составляющей административной политики в Российской Федерации является формирование концепции отрасли административно-деликтного права, нормы и институты которого занимают особое место в системе Общей части административного права¹.

Административное право имеет в своем распоряжении юридические средства, с помощью которых осуществляется защита общественных отношений, регулируемых иными отраслями права. К таким юридическим средствам относится административная ответственность².

Институт административной ответственности в России сформировался и начал развиваться начиная со второй поло-

¹ См., например: *Старилов Ю. Н.* О сущности и новой системе административного права : некоторые итоги дискуссии // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения ... : сб. избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 439 ; *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 42 ; Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2006. С. 40 ; *Липатов Э. Г., Филатова А. В., Чаннов С. Е.* Административная ответственность : учеб.-практ. пособие / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2010. С. 3.

² См., например: *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 19 ; *Липатов Э. Г., Филатова А. В., Чаннов С. Е.* Административная ответственность : учеб.-практ. пособие. С. 1–13.

вины XIX в. и всегда рассматривался как важнейшая составная часть полицейского, а затем административного права, как механизм осуществления государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности³. Несмотря на большое количество диссертационных и иных научных работ, посвященных административной ответственности⁴, проблемы данного правового образования остаются нерешенными, что порождает различные нарушения как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

Действительность требует переосмысления теоретических положений и практической значимости данного института в системе российского права с учетом научных утверждений прошлого опыта и современных российских реалий⁵.

³ См.: *Серков П. П.* Административная ответственность : проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 48 с.

⁴ См.: *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; *Жданов Н. М., Косицин И. А.* Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 59–61.

⁵ См., например: *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. ; *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970 ; *Васильев Р. Ф.* О значении административной ответственности в охране правопорядка // Административная ответственность и гарантии ее законности // Ученые записки. Пермь, 1972. № 275. С. 3–21 ; *Якуба О. М.* Административная ответственность. М., 1972 ; *Лазарев Б. М.* Административная ответственность. М., 1985 ; *Студеникина М. С.* Что такое административная ответственность? М., 1990 ; *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность : учеб. пособие. М., 1999 ; *Масленников М. Я.* Административная ответственность по российскому законодательству : учеб. пособие. Тверь, 1999 ; *Агалов А. Б.* Административная ответственность : учебник. М., 2000 ; Административная ответственность : сб. науч. трудов / отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. М., 2001 ; Административная ответственность и проблемы административного права (четвертые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2000. № 10. С. 13–42 ; Состояние и перспективы развития науки административного права (шестые «Лазаревские чтения») // Там же. 2002. № 11. С. 5–54 ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : проблемы административной ответственности в России : сб. науч. трудов / отв. ред. А. В. Петров. Н. Новгород, 2002 ; *Денисова Г. Д.* Административная ответственность за правонарушения в области строительства. Воронеж, 2003 ; *Денисенко В. В.* Теория административно-деликтных отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002 ; и др.

Согласимся с точкой зрения И. В. Тимошенко о том, что одним из недостатков понятийного аппарата российского законодательства об административной ответственности, требующим своего устранения, является отсутствие в КоАП РФ нормативно закрепленного понятия «административная ответственность», что не только обедняет его содержание, но и лишает стержневой направленности⁶.

С правовой точки зрения административная ответственность рассматривается как особый административно-правовой институт, «призванный регламентировать все отношения и вопросы борьбы с административными правонарушениями»⁷. В теории права под правовым институтом понимается совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, которые образуют самостоятельную обособленную группу, проникнуты внутренним единством и охватывают все существенные моменты регулирования соответствующего участка. Согласно административно-правовой теории институт административного права понимается как «наиболее полная нормативная характеристика материальных и процессуальных механизмов отношений относительно определенного предмета (сферы) правового регулирования методами и средствами административного права»⁸, «научно выделяемая категория административного права, выраженная совокупностью правовых норм, регулирующих однородную группу отношений»⁹.

Под нормативной конструкцией ответственности понимается комплекс норм материального и процессуального права, определяющих санкцию и другие меры принуждения, подлежащие применению в случае правонарушения, порядок (процесс) и последовательность применения и реализации этих мер, а равно норм, определяющих права лица, привлекаемого к ответственности¹⁰. В связи с этим админист-

⁶ См.: *Тимошенко И. В.* Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности : состояние и направления развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 7.

⁷ *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). С. 41.

⁸ *Бачило И. Л.* Институты административного права и отраслевое управление // *Государство и право.* 1999. № 10. С. 12.

⁹ *Словарь административного права / И. Л. Бачило [и др.] ; отв. ред. И. Л. Бачило.* М., 1999. С. 29.

¹⁰ См.: *Лейст О. Э.* Сущность права. М., 2002. С. 131.

ративную ответственность можно охарактеризовать как механизм, функционирующий на основе административно-материальных и административно-процессуальных норм, которые содержатся в законодательстве об административных правонарушениях¹¹.

Анализируя понятие административной ответственности, многие ученые-административисты полагают, что указанная ответственность – это форма реагирования органов государственного управления на административное правонарушение, выражающееся в применении к нарушителю карательных административных санкций¹². Реагирование можно рассматривать как одно из полномочий государственных органов.

С наиболее общих позиций административная ответственность – это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение¹³.

О. М. Якуба характеризует административную ответственность как «ответственность граждан и должностных лиц перед органом государственного управления, а в случаях, определенных законом, перед судом за виновное нарушение общеобязательных административно-правовых норм, выраженную в применении к нарушителям установленных административных санкций»¹⁴.

«Наказательный» подход к определению административной ответственности не раскрывает данной категории полностью и не показывает всех ее структурных элементов. Данный подход методологически неверный, так как ограничивает со-

¹¹ См.: *Бельский К. С.* Об административной ответственности // Институты административного права России / отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. М., 1999. С. 236.

¹² См.: *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 126 ; *Бельский К. С.* Об административной ответственности. С. 233.

¹³ См.: *Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова.* М., 2006. С. 339 ; *Россинский Б. В.* Административное право : учеб.-метод. и практ. пособие. М., 2001. С. 399.

¹⁴ *Якуба О. М.* Административная ответственность. С. 71.

держание ответственности одним элементом «наказание»¹⁵. Гносеологически оно ошибочно, потому что отождествляет ответственность и наказание, тем самым лишая категорию ответственности смысла существования, обезличивая это богатое и содержательное понятие. При этом К. С. Бельский формулирует категорию «ответственность» как «реагирование государства на административное правонарушение, выражающееся в реализации компетентным органом (должностным лицом) права предъявить обвинение определенному лицу, подвергнуть противоправное деяние официальной оценке и в случае отрицательной оценки применить к виновному лицу административное взыскание»¹⁶.

Среди плеяды ученых-административистов, посвятивших свои научные труды вопросам административной ответственности, был Иван Александрович Галаган¹⁷. Ученый понимал административную ответственность как сложное государственно-правовое образование: «...применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий, сформулированных в санкциях административно-правовых норм, к виновным в совершении административных проступков, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправного деяния, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующие цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере советского государственного управления»¹⁸.

Структура административной ответственности многоэлементная. По мнению К. С. Бельского, ее нельзя сводить только к применению административного наказания – к группе

¹⁵ См.: *Бельский К. С.* Административная ответственность : генезис, основные признаки и структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12.

¹⁶ Там же. С. 16.

¹⁷ *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970 ; Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010.

¹⁸ *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). С. 41.

административно-процессуальных действий, образующих важный и завершающий, но не единственный элемент в структуре административной ответственности. Ему предшествует другой элемент, представляющий собой группу процессуальных действий, направленных на квалификацию правонарушения, выяснения обстоятельств, связанных с виновностью и дееспособностью правонарушителя, а также на принятие компетентным органом законного решения по делу. Данной группе процессуальных действий, образующих один из главных элементов ответственности, можно дать наименование «официальная оценка противоправного деяния». Упомянутому выше элементу предшествует еще один элемент административной ответственности – истребование объяснения (ответа) от виновного лица по поводу совершенного правонарушения. Это своеобразный элемент, означающий, с одной стороны, обязанность компетентного органа истребовать объяснения от правонарушителя по поводу совершенного правонарушения, а с другой – право лица, совершившего правонарушение, на то, чтобы его выслушал юрисдикционный орган¹⁹. Таким образом, ученым выделяются следующие структурные элементы административной ответственности: объяснение виновным лицом существа правонарушения, отрицательная оценка компетентным органом противоправного деяния, применение административного взыскания²⁰. В структуре административной ответственности «официальная оценка» является основным элементом, характеризующим качественную сторону рассматриваемого деяния; применение административного наказания – элемент, характеризующий его количественную сторону, означающий материализацию официальной оценки.

И. А. Галаган определяет институт административной ответственности как «совокупность административно-материальных и административно-процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением компетентными органами и должностными лица-

¹⁹ См.: *Бельский К. С.* Об административной ответственности. С. 236–237.

²⁰ См.: *Бельский К. С.* Административная ответственность : генезис, основные признаки и структура. С. 16.

ми своих полномочий по непосредственному установлению факта и состава административного проступка, личного виновного и применению к нему конкретного взыскания (или освобождению невиновного от него), а также отношения, связанные с процедурой возбуждения и рассмотрения дел, вынесением, обжалованием, пересмотром и исполнением решений о взыскании»²¹.

П. П. Серков под административной ответственностью понимает «комплексный правовой механизм реагирования государства на проявление административной противоправности, содержащий материально-правовые основания и процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях»²².

В 60-е гг. XX в. 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 права²³. Позднее А. П. Корнев добавит о процессуальной составляющей административной ответственности следующее: «...нормы, регулирующие общественные отношения в сфере административно-юрисдикционной деятельности, составляют третью часть административного права»²⁴.

В административно-правовой литературе административная ответственность, составляющая предмет административно-деликтного права, традиционно рассматривается как часть административно-правового принуждения²⁵.

²¹ *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). С. 49.

²² *Серков П. П.* Административная ответственность : проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 13.

²³ См.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 93 ; *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 45–49.

²⁴ *Корнев А. П.* Административное право России : в 3 ч. М., 1997. Ч. 1. С. 35.

²⁵ См., например: *Аганов А. Б.* Административная ответственность : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 49 ; *Его же.* 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.

С. Д. Князев²⁶, А. А. Демин²⁷, В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин²⁸ и другие ученые-юристы – специалисты в области административного права²⁹ – ответственность по административному праву относят к наиболее значимым разделам (институтам) Общей части административного права.

В настоящее время в научных кругах высказывается мнение о необходимости введения в юридических вузах полномасштабного курса «Административно-деликтное право и процесс»³⁰. В частности, В. А. Круглов предлагает ввести административно-деликтное право и административно-деликтный процесс в качестве самостоятельных учебных дисциплин в учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего юридического образования³¹.

Однако в административно-правовой литературе на указанное мнение 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

²⁶ См.: Князев С. Д. Административное право Российской Федерации : предмет, система, реформирование // Правоведение. 2001. № 5. С. 48.

²⁷ См.: Демин А. А. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2002. С. 36.

²⁸ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 33.

²⁹ См., например: Стахов А. И., Иванов В. П. Административная ответственность : учеб. пособие. 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.

³⁰ 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., 2005. С. 402.

³¹ См.: Круглов В. А. Административно-деликтное право Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 16.

Гольшмидта-Verwaltungsstrafrecht)³². Ученый, говоря о соотношении норм административного и уголовного права, указывал, что административное право примыкает к уголовному преимущественно в учении о карательной санкции административных актов и в учении о преступных деяниях по службе. «Исследование особенностей административных деликтов, состоящих в нарушении административных распоряжений, приводит некоторых ученых к попытке создать на грани уголовного и административного права особое «административно-уголовное право»... Что же касается преступлений по службе, то здесь интересы криминалиста и административиста переплетаются в установлении понятия должностного лица, его служебных обязанностей, в определении специального состава его служебных проступков и их особых карательных последствий»³³.

Анализируя составы административных правонарушений, Д. Н. Бахрах предлагает вести речь об административно-карательном праве³⁴.

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 приведенных отношений С. Д. Хазанов выделяет административно-деликтные, образующие подотрасль – административно-деликтное право³⁵.

³² 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.

³³ Там же. С. 434.

³⁴ См., например: *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан : учеб. пособие. Пермь, 1974. С. 3–4 ; *Его же.* Предмет и источники административного права России // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов /отв. ред. Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. Екатеринбург, 2003. С. 18.

³⁵ См.: *Хазанов С. Д.* Методологические проблемы дифференциации административно-правового регулирования // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 53.

Доктрина современного административного права исходит из положения о том, что административно-деликтное право – подотрасль административного права³⁶. В теории права подотрасль права – это «такое объединение институтов, для которого характерна высокая степень специализации, дифференциации и интеграции, входящих в его состав правовых общностей»³⁷.

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 юстиции³⁸. Вычленение в структуре административно-правового регулирования автономного комплекса полицейских отношений дает основание некоторым исследователям для постановки вопроса о полицейском праве³⁹. 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»⁴⁰.

И. Ш. Килясханов предлагал административно-деликтное право представлять третьей частью курса «Администра-

³⁶ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 72 ; Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. 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.

³⁷ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 49.

³⁸ См.: Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 20–21.

³⁹ См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 49 ; Его 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.

⁴⁰ Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс. С. 34.

тивное право России»⁴¹. При этом производство по делам об административных правонарушениях (порядок реализации административной ответственности) необходимо рассматривать в третьей части другого курса – «Административно-процессуальное право России»⁴².

В рамках административного права, по мнению Ю. А. Тихомирова, выделяется административно-процессуальное законодательство, в которое включаются такие институты, как «административное правонарушение и административная ответственность», «производство по административным делам»⁴³.

В административно-правовой науке существует точка зрения, согласно которой административно-деликтное право – самостоятельная отрасль российского права⁴⁴. Существенным в признании данного обстоятельства является логическая постановка проблемы борьбы с административными правонарушениями в научном плане⁴⁵.

Попытаемся отстоять концепцию самостоятельности отрасли административно-деликтного права.

Для реализации материальных норм административно-го права применяются специальные административно-процессуальные нормы как позитивного (регулятивного, управленческо-процедурного), так и административно-деликтного (охранительного) характера⁴⁶.

Исходя из концепции разделения правовых норм и отношений на регулятивные и охранительные, процесс научного обособления административно-правовых норм охранитель-

⁴¹ См.: *Кияляханов 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.

⁴² См.: Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Кияляханова. М., 2004. С. 269–346.

⁴³ *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс : полный курс. Второе изд., доп. и перераб. М., 2006. С. 86.

⁴⁴ См., например: *Крамник А. Н.* Административно-деликтное право. Общая часть : пособие для студентов вузов. Минск, 2004. С. 10–13.

⁴⁵ См.: *Гензюк Э. Е.* Административная деликтология. Ростов н/Д, 2000. С. 25.

⁴⁶ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право России в условиях современного правового государства // Право и политика. 2003. № 2. С. 26.

ного характера был усилен взглядами теоретиков права⁴⁷. 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 совершение⁴⁸. 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»⁴⁹. 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 регулирования⁵⁰. По мнению ученого, данная правовая общность обладает всеми конститутивными признаками отрасли права (предмет, метод, нормативная обособленность)⁵¹.

Таким образом, возможность признания факта существования относительно самостоятельного правового и научного

⁴⁷ См., например: *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 67 ; *Мотовиловкер Е. Я.* Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж, 1990. С. 9–10.

⁴⁸ См.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 135.

⁴⁹ Там же. С. 136.

⁵⁰ См.: *Шергин А. П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 53.

⁵¹ См.: *Шергин А. П.* Проблемы административно-деликтного права. С. 52–65. Также см.: *Его же.* Административное право – укрепление государства и динамика социально-экономического развития // Государство и право. 2002. № 8. С. 107–108.

феномена административно-деликтного права имеет некоторые основания.

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, которая регулирует соответствующий комплекс общественных отношений специфическими приемами и методами⁵².

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»⁵³. 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, которая характеризуется 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»⁵⁴. Ученый подчеркивает и то, что в качестве системообразующих факторов выступают функции⁵⁵.

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

⁵² См.: Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 136.

⁵³ Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 133.

⁵⁴ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 244.

⁵⁵ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 49.

средств регулируют определенную широкую сферу (область однородных общественных отношений)⁵⁶.

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 с точки зрения его соответствия выделенным признакам.

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.

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 права⁵⁷.

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 ад-

⁵⁶ *Байтин М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 282.

⁵⁷ См.: *Мицкевич А. В.* Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Учен. записки ВНИИСЗ. М., 1967. Вып. 11. С. 17.

министративных правонарушениях и дополняющих его законах субъектов Российской Федерации или кодексах⁵⁸.

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 виновным и подлежащим административной ответственности и порядок применения административных наказаний⁵⁹.

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 языка⁶⁰.

Административно-деликтному праву как крупному правовому образованию присущи функции составляющих его элементов, в частности института административной ответ-

⁵⁸ См.: 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 юбиляра. С. 433–459.

⁵⁹ См.: Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие. М., 2005. С. 14 ; Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтный процесс : учеб. пособие. М., 2005. С. 12.

⁶⁰ См.: Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтный процесс : учеб. пособие. С. 16–21.

ственности. 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) и восстановительную функции⁶¹. 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 наступает также за нарушение требований правовых норм иных отраслей права.

Профилактическая функция отражает заложенные в административной ответственности такие правовые стремления, действия которых направлены на создание надлежащего психологического климата для массового правового поведения. Тем самым профилактическая функция в определенной мере выражает позитивный аспект административной ответственности⁶².

Регулятивная функция административной ответственности заключается в установлении запретов совершать определенные действия, а также в установлении позитивных обязанностей и 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 институтах⁶³. Регулятивная динамическая функция связана с воздействием права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики).

⁶¹ См.: *Рогачева О. С.* Административная ответственность : учеб. пособие. Воронеж, 2005.

⁶² См.: *Пастушенко Е. Н.* Профилактическая функция административной ответственности // Актуальные проблемы административной деликтологии : сб. науч. трудов. Киев, 1984. С. 145.

⁶³ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. С. 96.

В научной литературе выделяется воспитательная функция административно-деликтного права, основное назначение которой – формирование у населения правовой культуры⁶⁴.

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 молодыми отраслями⁶⁵. Таковы связи административно-деликтного права с административным правом, которое 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, например единство в процессе функционирования материальных и процессуальных норм. Тесные связи административно-деликтного права существуют с административным процессом.

Необходимо выделить взаимодействие норм административно-деликтного права с гражданско-процессуальным, арбитражно-процессуальным законодательством, 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 немислимо без знания закономерностей их существования. Поэтому проблематика, составляющая предмет административно-деликтного права, должна обеспечиваться административной деликтологией. Их объединяет общий предмет изучения – административное правонарушение.

⁶⁴ См.: Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие. С. 13.

⁶⁵ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. С. 38.

Развитие теории административно-деликтного права и совершенствование законодательства об административной ответственности обуславливает юридический аспект исследования проблем административной деликтности в Российской Федерации⁶⁶.

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»⁶⁷. 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 определяется ее самостоятельность и от которого зависят своеобразие и особенности правового регулирования ею общественных отношений. Практически самостоятельность и обособленность отрасли выражаются в «неприменимости» к предмету ее регулирования норм других отраслей права⁶⁸.

Сторонники самостоятельности отрасли административно-деликтного права полагают, что оно обладает собственным предметом регулирования. Система правовых норм,

⁶⁶ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. С. 25. См. также, например: Трегубова Е. В. Административно-деликтологические проблемы предупреждения налоговых правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; Мышляев Д. Н. Административно-деликтологические проблемы борьбы с нарушениями общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001 ; Плотников А. А. Влияние средств массовой информации на правонарушения несовершеннолетних : административно-деликтологический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003 ; Мышляев Н. П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004 ; Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; Дерюга А. Н. Актуальные вопросы развития науки административной деликтологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2002 ; и др.

⁶⁷ Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное понимание на грани двух веков). С. 285.

⁶⁸ См.: Мицкевич А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства. С. 17.

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 плане 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»⁶⁹. 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.

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»⁷⁰. В связи с этим им предлагается разработка двух самостоятельных кодексов Российской Федерации: «Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения административной ответ-

⁶⁹ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 23.

⁷⁰ 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.

ственности; Административно-деликтного процессуального кодекса, регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности»⁷¹.

Совокупность норм, регулирующих порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, не может быть адекватной Административно-процессуальному кодексу⁷².

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 ответственности⁷³. В предмет административно-деликтного права следует также включать административно-деликтные отношения (охранительные отношения), которые могут возникать с целью предупредительного воздействия на различные субъекты права (например, меры административно-предупредительного характера) и с целью возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями⁷⁴. 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

⁷¹ Шергин А. П. Административная деликтность : проблемы науки. С. 18.

⁷² См.: Студеникина М. С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 120.

⁷³ См.: Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002 ; *Его же*. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб., 2001.

⁷⁴ См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 53.

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 правонарушение⁷⁵.

При анализе данного вопроса необходимо учесть, что административно-деликтные отношения многие ученые-административисты включают в предмет административного права. По мнению Ю. Н. Старилова, правоохранительные функции государственного управления и органов исполнительной власти позволяют говорить о такой части административного права, которая содержит нормы, регламентирующие порядок применения мер административно-правового принуждения к физическим и юридическим лицам. В процессе «принуждающего» государственного управления контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера⁷⁶.

В административно-правовой литературе предлагается признать административно-деликтное процессуальное право самостоятельной отраслью права. Данная точка зрения аналогична точке зрения Ю. Н. Старилова, который отмечает, что «новое административно-процессуальное право может развиваться до таких масштабов, когда встанет вопрос о выделении из общей части административного права административного процесса, как, впрочем, и производства по делам об административных правонарушениях»⁷⁷.

В качестве основания для такого вывода сторонники данной точки зрения берут общепризнанное существование производства по делам об административных правонарушениях

⁷⁵ См.: Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 356.

⁷⁶ См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 52–54.

⁷⁷ Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе административно-деликтных правовых координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2005. С. 171.

ях как самостоятельного юридического средства (процесса) реализации норм материального права по административным проступкам⁷⁸. 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»⁷⁹. Предметом правового регулирования процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях являются общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в процессе производства по делам об административных правонарушениях, и деятельность уполномоченных судов, органов, должностных лиц на всех стадиях производства.

Наличие общественных отношений, возникающих в ходе производства по делам об административных правонарушениях, в регулировании которых заинтересовано государство, представляет собой первичную социальную систему, вызывающую существование соответствующей группы правовых норм, воздействующих на эти общественные отношения. Данная группа норм, в свою очередь, также является системой, но уже вторичной, порожденной системой общественных отношений. Таким образом, существование системы

⁷⁸ 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 ; *Его же.* Административно-деликтное процессуальное право как самостоятельная отрасль права // *Закон и право.* 2006. № 6. С. 50–52 ; *Его же.* О понятиях «административно-деликтный процесс» и «административно-деликтная юрисдикция» // Там же. № 5. С. 55–57.

⁷⁹ *Круглов В. А.* Административно-деликтное процессуальное право как самостоятельная отрасль права // *Закон и право.* 2006. № 6. С. 52.

правовых норм является следствием наличия прямой связи между ними и системой общественных отношений, которые они регулируют. Но есть и обратная связь, проявляющаяся в степени эффективности правового регулирования общественных отношений со стороны этих норм.

Однако надлежащим образом воздействовать на общественные отношения, возникающие в производстве по делам об административных правонарушениях, как первичную социальную систему можно только тогда, когда эта группа норм будет системой такого же уровня, как и система регулируемых общественных отношений, т.е. будет обладать определенной степенью внутренней организации. Из этого можно сделать вывод: какова структура общественных отношений в производстве по делам об административных правонарушениях (предмет регулирования), такова должна быть и структура самостоятельной отрасли права (система норм, регулирующих предмет)⁸⁰.

Связь процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях с нормами права, устанавливающими административную ответственность за конкретные правонарушения, характеризуется тем, что нормы данной отрасли права реализуются в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

3. *Метод правового регулирования.* Юридические признаки раскрывают специфику, принципы и функции нормативно-регулятивного воздействия отрасли права на ее предмет, характеризуя тем самым метод правового регулирования, который 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. Следовательно «метод – наиболее емкая категория, выражающая в обобщенном виде специфику регламентации отношений данной отрасли права»⁸¹.

В теории права «содержание методов правового регулирования составляют в основном следующие способы воз-

⁸⁰ См.: *Круглов В. А.* Административно-деликтное процессуальное право как самостоятельная отрасль права. С. 51.

⁸¹ *Яковлев В. Ф.* Объективное и субъективное в методе правового регулирования // Советское государство и право. 1970. № 6. С. 58.

действия 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 социально активное поведение; 4) рекомендательный, предлагающий адресату самостоятельно определить желательный для государства вариант поведения с учетом местных условий и реальных возможностей»⁸².

Метод правового регулирования получает свое фактическое закрепление на самом низшем уровне структуры права – на уровне правовых норм⁸³. 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. С точки зрения ученого, абсолютно всем отраслям права присущ единый метод правового регулирования, системными элементами которого являются дозволение, запрет и предписание⁸⁴.

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 применения⁸⁵.

1. *Характер общего положения субъектов.* Для субъектов административно-деликтного права свойственны отно-

⁸² Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное право-понимание на грани двух веков). С. 250.

⁸³ См.: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования : теоретические проблемы. М., 1976. С. 94.

⁸⁴ См.: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования : теоретические проблемы. С. 85 ; *Его же*. Единый предмет правового регулирования определяет и единый метод // Юридическая мысль. 2001. № 5. С. 25.

⁸⁵ 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).

сительное равенство их прав 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»⁸⁶.

Л. Л. Попов и В. А. Круглов выделяют следующие 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;

⁸⁶ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 41.

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 проявлениями⁸⁷.

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, содержат в себе запреты, в отношении совершения тех или иных действий либо их несовершения.

Метод административно-деликтного права – «...запрет путем императивного определения законодателем нежелательных для лица деяний и угроз применения административного взыскания в случае их совершения»⁸⁸.

«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»⁸⁹.

Итак, административно-деликтное право, регламентирующее общественные отношения, возникающие в связи с административным правонарушением, может считаться самостоятельной отраслью российского права. Уровень обособленности норм, регулирующих административно-деликтные отношения, достаточно высок. Формирование административно-деликтного права обусловлено острой необходимостью разработки административно-деликтной политики, которая должна ответить на насущные вопросы, связанные с установлением и применением административной ответственности.

⁸⁷ См.: Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие. С. 14.

⁸⁸ Бельский К. С. Административная ответственность : генезис, основные признаки, структура и право. С. 20.

⁸⁹ Малеин Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 23.

Административно-деликтное право, базирующееся на законодательстве об административных правонарушениях Российской Федерации, является отраслью права, входящего в структуру отраслей права Российской Федерации. Для разграничения отраслей права используют предмет и метод. Самостоятельность административно-деликтному праву как учебной дисциплине и как отрасли права придают:

1) предмет регулирования, т.е. такие общественные отношения, которые возникают только после совершения правонарушения между лицом, его совершившим, и государством через специально уполномоченные органы административной юрисдикции, применяющие административно-деликтный закон. Предмет административно-деликтного права, таким образом, определяет, какие общественные отношения регулируются нормами административно-деликтного права;

2) метод регулирования, присущий административно-деликтному праву, который состоит в разработке социально обоснованных правовых запретов определенных форм правонарушающего поведения, нахождении законодательных конструкций запретов, позволяющих обеспечивать привлечение виновных в совершении административных правонарушений к ответственности и наказанию. Метод административно-деликтного права, таким образом, определяет, как указанные в предмете общественные отношения регулируются нормами административно-деликтного права.

Понимание административно-деликтного права как самостоятельной отрасли российского публичного права, включающей в себя материальные и процессуальные нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере административной ответственности, приводит к комплексному изучению эффективности данных норм.

§ 2. Понятие административно-деликтного права и правовое учение о его норме

Административно-деликтное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения административной ответственности.

Рассмотрим существующие точки зрения на понятие административно-деликтного права.

Видный ученый-административист Л. Л. Попов дает следующее определение: «...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 подлежащим административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях»⁹⁰.

Аналогичное определение встречается у представителя белорусской административно-правовой школы В. А. Круглова: «...административно-деликтное право как отрасль права представляет собой систематизированную совокупность правовых норм, регулирующих охранительные административно-деликтные общественные отношения, общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений, защите от общественно опасных посягательств, причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение, обоснованном риске, и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих взыскания (наказания), которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административное правонарушение, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащим административной ответственности в соответствии с КоАП»⁹¹.

Из данных определений очевидно, что в предмет административно-деликтного права ученые не включают реализацию административной ответственности, т.е. процессуаль-

⁹⁰ Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие. С. 13.

⁹¹ Круглов В. А. Административно-деликтное право Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 16.

ные нормы, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем В. А. Круглов выделяет административно-деликтное процессуальное право и административно-деликтное исполнительное право как самостоятельные отрасли права. Под административно-деликтным процессуальным правом ученый понимает «отрасль права, представляющую собой систематизированную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в административно-деликтном процессе (производстве по делам об административных правонарушениях), и деятельность судов, государственных органов, должностных лиц по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях»⁹².

«Административно-деликтное исполнительное право, по мнению В. А. Круглова, – отрасль права, представляющая собой систематизированную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в административно-деликтном исполнительном процессе, и деятельность судов, государственных органов, организаций и физических лиц по исполнению вступивших в законную силу постановлений о наложении административных наказаний»⁹³. Такое дробление административно-деликтного права в условиях существования «сильной» административной науки вряд ли допустимо, учитывая позицию о спорности самостоятельности отрасли административно-деликтного права (хотя нам данная позиция представляется вполне обоснованной). Тем не менее более вероятно обособление процессуальной части КоАП РФ в кодифицированный акт, регулирующий вопросы административного процесса, и формирование иной отрасли права – административно-процессуального права.

Административный процесс может быть представлен в качестве урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных дел, возникающих в сфере го-

⁹² Там же. С. 18.

⁹³ Там же. С. 19.

сударственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти⁹⁴.

Например, Е. В. Денисенко под предметом административно-деликтного процессуального права понимает «...материальные правоотношения, возникающие в связи с совершением административного деликта, а также осуществление судебными и административно-юрисдикционными органами (судьями и должностными лицами) производства по делам об административных правонарушениях, урегулированных административно-процессуальными нормами»⁹⁵.

Административно-деликтное право должно регулировать процессуальные отношения. В связи с этим еще И. А. Галаган отмечал, что «административная ответственность – преимущественно процессуальное образование»⁹⁶, называя группу процессуальных норм, касающихся регламентации применения мер государственного принуждения, юридической ответственности, процессуально-карательным правом⁹⁷. Поэтому процессуальная регламентация ответственности за административные правонарушения – необходимая предпосылка контроля и объективной проверки возбуждения, рассмотрения и разрешения дел о правонарушениях. Презумпция невиновности и право на защиту воплощены именно в процессуальных нормах, через которые реализуются нормы материального права, определяющие составы административных правонарушений и санкции за их совершение.

Профессор Ю. Н. Стариков выделяет в системе общего административного права нормы и институты административно-деликтного права, которые регулируют виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определение органов и должностных лиц, рассматривающих

⁹⁴ См.: Мокина Т. В. Административный процесс в РФ : попытка свежего методологического взгляда // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 1. С. 7.

⁹⁵ Денисенко Е. В. О предмете административно-деликтного процессуального права // Теория и практика административного права и процесса : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 9–11 октября 2009 г.) : в 2 ч. Краснодар, 2009. Ч. 2. С. 16.

⁹⁶ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 105.

⁹⁷ См.: Там же. С. 10.

дела об административных правонарушениях; регламентацию принципов производства по делу об административном правонарушении⁹⁸. 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. В предмет данной отрасли права профессор включает также нормы права, устанавливающие систему правоохранительной службы в Российской Федерации.

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... Она реализуется многочисленными должностными лицами с целью применения меры принуждения к физическим и юридическим лицам или для разрешения индивидуальных конкретных дел в сфере публично-го управления и поэтому не относится к административному процессу, понимаемому как административное судопроизводство»⁹⁹.

Науке административного права известен широкий подход к пониманию административно-деликтного права, которое оформляет правоохранительную функцию государственного управления, содержит нормы, регламентирующие

⁹⁸ См.: *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова*. С. 65.

⁹⁹ *Старилов Ю. Н.* Российское административное право : к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // *Российский юридический журнал*. 2003. № 1. С. 53.

порядок применения мер административного правового принуждения к физическим или юридическим лицам. Государственное управление может быть «принуждающим» (правоохранительным, «нападающим», ограничивающим права субъектов права, жестким). В этих случаях применяются меры административного принуждения, т.е. контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера. В данной ситуации возможно временное ограничение реализации прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном правоохранительными органами и сотрудниками правоохранительной службы, контролирующими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления является законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. По нашему мнению, административно-деликтное право должно регулировать отношения административной ответственности, широкий подход здесь неприемлем.

Административно-деликтное право – самостоятельная отрасль российского права, совокупность правовых норм, определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих административные наказания, меры предупреждения и профилактики административных правонарушений, регулирующих возникающие в связи с совершением правонарушения административно-деликтные процессуальные правоотношения и деятельность судей, уполномоченных органов, должностных лиц по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных наказаний.

Поскольку административно-деликтное право нами определяется как самостоятельная отрасль и как совокупность правовых норм, то важное методологическое значение имеет определение нормы административно-деликтного права.

Научное представление о норме права непосредственно зависит от понимания права и наоборот.

Исследование сущности права в качестве логического продолжения предполагает специальный анализ правовой нормы, ее понятия, особенностей, свойств, структуры, видов, действия и других вопросов, охватываемых учением о юридической норме.

Значительное внимание его разработке уделяли видные представители правовой науки в дореволюционной России (Н. М. Коркунов, Л. И. Петражицкий, Н. С. Таганцев, В. Ф. Тарановский, Г. Ф. Шершеневич и др.)¹⁰⁰.

Юридическая норма — *первичная клеточка права*, частица его содержания, исходный структурный элемент его системы. Естественно, что норме права свойственны основные черты права как особого социального явления. Однако из этого не следует, что понятия права и нормы права совпадают.

Право и единичная юридическая норма соотносятся между собой как общее и отдельное.

Норма права представляет собой относительно самостоятельное социальное явление, обладающее собственными специфическими особенностями, углубляющими и конкретизирующими наши представления о праве, его понятии, сущности и содержании, механизме его регулятивного воздействия на общественные отношения.

В связи с этим юридическая норма должна анализироваться и под углом зрения ее соотношения с нормами, относящимися к другим нормативным системам.

Широко распространенный термин «норма» означает правило поведения общего характера. В этом смысле всякая норма выступает как *общее предписание*, установление относительно того или иного поведения людей.

Норма права — это общее правило регулирования общественных отношений, согласно которому его адресаты долж-

¹⁰⁰ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914. С. 120–139; Петражицкий Л. И. Теория права и государства в соответствии с теорией нравственности. СПб., 1910. Т. 2. С. 321–342; Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Часть Общая. СПб., 1902. Т. 1; Тарановский В. Ф. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 58–94; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1910. Вып. 1. С. 280–290; и др.

ны при определенных условиях (гипотеза) действовать как субъекты определенных прав и обязанностей (диспозиция), иначе последуют определенные невыгодные для них последствия (санкция)¹⁰¹.

Нормы административно-деликтного права представляют собой одну из разновидностей правовых норм. В связи с этим им присущи все те особенности, которые называются в качестве признаков любой нормы права и к которым относятся следующие:

1) *общий характер (нормативность)*. Сущность правовой нормы как общего правила поведения заключается в том, что «она распространяет свое действие не на отдельные, единичные обстоятельства, случаи и отношения, а на определенный вид отношений, на категории общественных отношений»¹⁰²;

2) *общеобязательность*. Нормы административно-деликтного права обязательны для исполнения всеми субъектами права, на которых они распространяются. Данный признак обуславливается связью норм права с государством, которое обладает средствами, способными обеспечить их действительность;

3) *формальная определенность*. Нормы административно-деликтного права всегда выражаются в определенной установленной или признаваемой форме. В качестве подобной формы в настоящее время могут выступать нормативные правовые акты, нормативные договоры и судебные прецеденты. Признак формальной определенности обеспечивает точность формулировок правовых норм, а в результате их правильное понимание и реализацию;

4) *государственное происхождение*. Известно, что «норма права – единственная в ряду социальных норм, которая исходит от государства и является официальным выражением государственной воли»¹⁰³;

¹⁰¹ См.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник. М., 1999. С. 391.

¹⁰² *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства : юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1967. С. 18.

¹⁰³ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 313.

5) *гарантированность государством*. Нормы административно-деликтного права поддерживаются в своей реализации, охраняются от нарушений принудительной силой государства. Как отмечается в литературе, «охрана государственным принуждением – специфический признак правовых норм, отличающий их от норм морали, норм общественных организаций и других социальных норм, а также от содержащихся в некоторых актах государственных органов призывов и обращений»¹⁰⁴.

Названные выше признаки правовых норм общепризнаны и практически не вызывают разногласий среди ученых. В то же время само понятие «норма права» исследуется в двух аспектах: 1) логическая норма и 2) норма-предписание¹⁰⁵. Логическая норма – это «выявляемое логическим путем общее правило, которое воплощает органические связи между нормативными предписаниями и обладает полным набором свойств, раскрывающих их государственно-властную, регулятивную природу»¹⁰⁶. Логической норме всегда присущ двусторонний, предоставительно-обязывающий характер. И именно она обладает полным набором структурных элементов, т.е. непременно содержит гипотезу, диспозицию и санкцию. Логические нормы не имеют своего непосредственного отражения в источниках права и могут быть получены лишь путем логического анализа.

Норма-предписание – это «элементарное, логически завершенное государственно-властное нормативное веление (установление), непосредственно выраженное в тексте нормативного юридического акта»¹⁰⁷. В норме-предписании могут отсутствовать те или иные структурные элементы правовых норм, что связано с особенностями законодательной техники. Выделение норм-предписаний позволяет выявлять в праве наряду с правилами поведения другие составля-

¹⁰⁴ Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. С. 592. См. также: Ямпольская Ц. А. О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9. С. 40 ; и др.

¹⁰⁵ См., например: Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. С. 602.

¹⁰⁶ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 42.

¹⁰⁷ Там же. С. 39.

ющие его первичные частицы. Учеными отмечено, что «законодательство изобилует предписаниями, которые вряд ли можно называть правилом поведения, т.е. эталоном, которому должны следовать люди в своих поступках. Это предписания, закрепляющие определенные юридические понятия (дефиниции), принципы права, его отраслей и институтов, задачи и цели правового регулирования»¹⁰⁸. Понимание правовых норм как правовых предписаний приводит к выделению двух их разновидностей: 1) правил поведения и 2) исходных (отправных, учредительных) норм¹⁰⁹.

Таким образом, существуют две основные позиции, с которых могут быть рассмотрены нормы права. В настоящей работе нормы будут исследоваться в первую очередь как нормы-предписания, т.е. как правила, непосредственно выражаемые в источниках права¹¹⁰. Такой подход позволяет осветить существующий нормативный материал об административной ответственности во всем его многообразии, отразить тонкости и особенности административно-деликтного регулирования.

В соответствии с концепцией разделения правового пространства на регулятивное и охранительное нормы, не связанные с административно-юрисдикционной деятельностью соответствующих субъектов, но организующие их функционирование, косвенным образом повышая эффективность предупреждения, пресечения и борьбы с административной деликтностью, именуются регулятивными, или первичны-

¹⁰⁸ Нормы советского права : проблемы теории / под ред. М. И. Байтина, В. К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 88. О выделении наряду с нормами-правилами поведения иных правовых норм см. также: *Полянский Н. Н.* Основные задачи науки советского социалистического права // Материалы 1-го совещания научных работников права. М., 1938. С. 76, 77.

¹⁰⁹ См.: Нормы советского права : проблемы теории / под ред. М. И. Байтина, В. К. Бабаева. С. 23 ; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 314.

¹¹⁰ В литературе термин «предписание» определялся как «самый текст статей, пунктов или других грамматически и логически завершенных статей нормативных актов» (см.: *Мицкевич А. В.* Указ. соч. С. 34), т.е. как внешняя форма права. На наш взгляд, более правильной является позиция, рассматривающая правовое предписание как категорию, призванную отражать первичную клетку одновременно содержания и формы права в их органическом единстве (см.: *Рыбушкин Н. Н.* Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990. С. 7).

ми. Нормы, устанавливающие правовые последствия правонарушений, а также административно-процессуальные и компетенционные полномочия административно-юрисдикционных органов, называются охранительными, или вторичными¹¹¹. В предметную область административно-деликтного права входит исследование только охранительной группы норм, ибо обратное настолько расширит предмет ее исследования, что не только административная деликтология, но и административно-правовая наука станет претендовать на круг вопросов, исследуемых административно-деликтным правом, причем у последней в отличие от административной деликтологии для этого гораздо больше аргументов.

Отношения административной ответственности регулируются комплексом правовых норм, ведущее место в котором принадлежит материально-правовым нормам, но динамика самой ответственности определяется нормами процессуального права, на ряде стадий развития ответственности выступающими на первый план. В связи с этим административно-деликтная норма определяется как норма права:

1) устанавливающая задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях; виды административных правонарушений; понятие и виды административных наказаний; общие положения о назначении административного наказания;

2) регулирующая общественные отношения, возникающие между правонарушителем и уполномоченным органом в связи с совершением административного правонарушения.

Учитывая, что административно-деликтное право разделено на материальное и процессуальное, целесообразно выделять материальные и процессуальные административно-правовые нормы¹¹².

Материальные нормы административно-деликтного права:

– адресуют участникам общественных отношений административно-правовые запреты, возлагают на них обязан-

¹¹¹ См., например: *Мотилонкер Е. Я.* Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж, 1990. С. 9–10 ; *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 1. С. 67 ; *Курылев С. В.* О структуре юридической нормы. Иркутск, 1958. Т. 27, вып. 4. С. 186.

¹¹² См.: *Административное право России : курс лекций / К. С. Бельский [и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой.* М., 2007. С. 438.

ности, предоставляют права, предупреждают о невыгодных последствиях в случае нарушения правовых требований;

– имеют свою функциональную направленность. По содержанию – это нормы запретительного характера, определяющие, какие общественно вредные деяния являются административными правонарушениями, и устанавливающие меры ответственности, которые могут быть применены к лицам, совершившим такие правонарушения;

– устанавливают общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях; виды субъектов административной ответственности и субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; виды административных наказаний и общие правила их назначения, а также составы административных правонарушений.

Процессуальные нормы и отношения – не внешняя по отношению к ответственности форма ее существования, а необходимый компонент ответственности, представляющей собой единство материально-правового содержания и процессуальной формы.

Ученые отмечают, что «специфика процессуальных норм не лишает их конструктивных качеств норм права, не исключает из группы социальных норм и не изменяет ни одного из обязательных свойств правовой нормы»¹¹³. Практически все авторы единодушны в том, что отличительные черты процессуальных норм объясняются качественными особенностями регулируемых этими нормами общественных отношений, т.е. предметом процессуально-правового регулирования¹¹⁴.

Процессуальные нормы административно-деликтного права определяют задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях, порядок осуществления процессуальной деятельности судей, уполномоченных органов государственной власти, иных уполномо-

¹¹³ Шагиева Р. В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. Казань, 1986. С. 18.

¹¹⁴ См., например: Елисейкин П. Ф. Предмет процессуально-правового регулирования и понятие процессуальной нормы // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР : тематический межвуз. сб. / под ред. В. М. Горшенева. Ярославль, 1977. Вып. 4. С. 29.

ченных органов и их должностных лиц по возбуждению дела об административном правонарушении, административном расследовании, рассмотрении и вынесении законного и обоснованного постановления по делу, исполнении постановления по делу об административном правонарушении. Они создают условия для четкого выполнения возложенных на участников производства по делу прав и обязанностей, предусматривают компетенцию субъектов административной юрисдикции, порядок и последовательность процессуальных действий исходя из современного состояния и развития норм, регулирующих общественные отношения в административно-деликтном процессе¹¹⁵.

Вопросы, связанные с временными пределами действия законодательства об административных правонарушениях, а следовательно, и административно-деликтных норм, приобретают особую актуальность в период реформирования законодательства, когда принимаются новые законы, прекращают действовать законы, не соответствующие новым экономическим, политическим, социальным условиям.

Общий принцип действия законодательства об административных правонарушениях во времени сформулирован в ч. 1 ст. 1.7 КоАП РФ. Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

Часть 3 указанной статьи формулирует, что производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административ-

¹¹⁵ См.: *Круглов В. А., Попов Л. Л.* Административно-деликтный процесс : учеб. пособие. С. 13.

ную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Закрепленные в КоАП РФ правила действия законодательства об административных правонарушениях во времени вытекают из содержания ч. 1 ст. 54 Конституции РФ, которой декларируется, что «закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет».

Таким образом, правила действия законодательства об административных правонарушениях во времени в современных условиях приобретают значение основополагающих конституционных установлений. В них находят конкретное выражение принципы гуманизма и справедливости, реализация которых на практике имеет исключительно важное значение для охраны конституционных прав и свобод граждан, укрепления законности и правопорядка в стране.

В качестве основного принципа действия законодательства об административных правонарушениях в пространстве в ч. 1 ст. 1.8 КоАП РФ определен принцип, согласно которому лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

Норма административно-деликтного права с теоретических позиций рассматривается как логическая норма, т.е. выявляемое логическим путем общее правило и обладающее набором структурных элементов: гипотезой, диспозицией, санкцией.

Гипотеза – часть нормы административно-деликтного права, в которой содержится указание на условия (обстоятельства), при наличии (наступлении) которых эта норма должна действовать.

Диспозиция – это часть административно-деликтной нормы, в которой указывается, каким должно быть поведение субъектов, суть административного правонарушения, раскрываются такие элементы юридического состава административного правонарушения, как объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Административная ответственность может быть установлена тремя способами:

а) бланкетным способом (путем отсылки к нормативно установленным правилам, нарушение которых образует объективную сторону административного правонарушения);

б) путем указания в соответствующей статье кодифицированного акта конкретных правил, нарушение которых влечет за собой наступление административной ответственности. При этом охраняемые административно-правовой санкцией правила должны выступать составным элементом отдельных нормативных актов законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации;

в) установлением запрета, нарушение которого образует объективную сторону административного правонарушения непосредственно в норме Особенной части законодательного акта об административных правонарушениях. Такие правила в иных нормативных правовых актах закрепляются исключительно в Кодексе об административных правонарушениях субъекта Федерации.

В связи с этим выделим следующие виды диспозиции: простая, описательная, бланкетная, отсылочная, диспозиция с альтернативными действиями.

Простая диспозиция – это диспозиция, в которой дается лишь наименование административного правонарушения. Например, нарушение законодательства о труде и об охране труда (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ); занятие проституцией (ст. 6.11 КоАП РФ); повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24 КоАП РФ). Правонарушений с указанным составом практически в КоАП РФ не наблюдается.

Описательная диспозиция – это диспозиция, в которой содержится описание признаков того или иного административного правонарушения. Например, дискриминация, т.е. нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам (ст. 5.62 КоАП РФ); оскорбление, т.е. унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме (ч.1 ст. 5.61 КоАП РФ); кле-

вета, т.е. распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию (ч. 1 ст. 5.60 КоАП РФ). В КоАП РФ содержится много статей с описательной диспозицией.

Не меньшее распространение в КоАП РФ получила бланкетная диспозиция, в которой для определения признаков административного правонарушения делается ссылка на другие нормативные акты. Например, нарушение санитарно-эпидемиологических требований (ст. 6.4 КоАП РФ); нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним (ст. 6.18 КоАП РФ); нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.23 КоАП РФ) и др.

Ссылочная диспозиция – это диспозиция, в которой для определения признаков административного правонарушения делается ссылка на другую статью или часть статьи КоАП РФ, где называется административное правонарушение или дается описание его признаков. Например, потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ; обмеривание, обвешивание, обсчет, введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (работы, услуги) или иной обман потребителей, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 14.33 КоАП РФ, в организациях, осуществляющих реализацию товаров, выполняющих работы либо оказывающих услуги населению, а равно гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей в сфере торговли (услуг), а также гражданами, работающими у индивидуальных предпринимателей (ст. 14.7 КоАП РФ).

Санкция – это часть административно-деликтной нормы, которая предусматривает вид и размер административного наказания за правонарушение, указанное в диспозиции. Санкции делятся на абсолютно определенные и относительно определенные, которые могут быть альтернативными.

Абсолютно определенная санкция точно предусматривает вид и размер административного наказания. Например, безбилетный проезд в пригородном транспорте предусмат-

ривает административную ответственность в виде наложения административного штрафа в размере ста рублей (п. 1 ч. 1 ст. 11.18 КоАП РФ).

Относительно определенная санкция указывает определенные наказания и пределы, в которых орган (должностное лицо) вправе с учетом всех обстоятельств дела, личности виновного, его материального положения избрать вид и размер административного наказания.

Альтернативная санкция позволяет органу (должностному лицу), рассматривающему дело, самому избрать вид административного наказания из указанных в санкции, а потом определить его размер или срок (в случае административного ареста, административного приостановления деятельности, дисквалификации).

Например, невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира воздушного судна – влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток (ч. 6 ст. 11.17 КоАП РФ).

Определение отрасли административно-деликтного права, а также теоретические положения о ее норме необходимы для понимания эффективности норм административно-деликтного права.

§ 3. Теоретическая интерпретация категории «эффективность норм права» в юриспруденции и административно-деликтном праве

Как показывает история, первой сферой использования и разработки понятия эффективности была экономика – достижение высоких результатов при наименьших затратах.

Расширение сферы приложения данного понятия привело к необходимости обобщить его содержание. По мнению философа М. Н. Андрющенко, «практика использования понятия «эффективность» показывает, что эффективность выступает мерой возможности, но не любой, а той, которая выражает цель человека, реализует его идею, то есть эффек-

тивность есть мера возможности с точки зрения ее близости к наиболее целесообразному, необходимому (нужному) человеку результату. Более точно, речь идет о близости к цели в ее оптимальном выражении»¹¹⁶.

Проблема эффективности норм права была, есть и будет актуальной для любого государства, пока существуют предписания норм права, а государство регламентирует социальную жизнь путем издания правовых актов и контроля за их реализацией¹¹⁷. Трудность реализации стопроцентной эффективности нормативных правовых актов лишь подчеркивает необходимость научного осмысления данной проблематики, поиска путей и форм приближения к правовому и социальному идеалу в виде эффективно действующего законодательства в конкретном обществе и государстве в конкретный исторический период.

Проблемы обеспечения действенности права в регулировании общественной жизни, эффективности законодательства, ее форм выражения и факторов рассматривались мировой наукой в той или иной форме с самых ранних этапов существования государственности и права, однако более обстоятельный анализ вопросов качества и эффективности норм законодательства начался в XIX, особенно в XX в.

Серьезный вклад в исследование проблем эффективности в праве был внесен советской юридической наукой, а впоследствии и современными представителями отраслевой юридической науки¹¹⁸. Понятие «эффективность норм пра-

¹¹⁶ Андрющенко М. Н. Понятие эффективности и его философский смысл // Ученые записки кафедры общественных наук вузов г. Ленинграда. Л., 1971. Вып. 12. С. 45–46.

¹¹⁷ См.: Жинкин С. А. Эффективность права : антропологическое и ценностное измерение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 3.

¹¹⁸ См., например: Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971 ; Паластина С. Я. Эффективность норм о расторжении брака // Правоведение. 1981. № 4. С. 27–36 ; Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997 ; Эффективность гражданского судопроизводства в России : институциональный анализ и институциональное проектирование / А. А. Аузан [и др.]. ; М., 2005 ; Лунеев В. В. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России // Государство и право. 2003. № 7 ; Рыбина А. В. Проблемы построения санкций и эффективность их применения за преступления, связанные с незакон-

ва» в начале научной эволюции полностью или частично отождествлялось с оптимальностью, правильностью, обоснованностью самих норм права, их целесообразностью и результативностью, реализацией необходимой правовой возможности¹¹⁹. Анализируемое понятие определялось через потенциальную способность правового решения оказывать влияние на общественные отношения в определенном направлении (А. С. Пашков, Д. М. Чечот), содействовать достижению желаемой цели (М. Д. Шаргородский), обеспечивать достижение социально полезной и объективно обоснованной цели (В. А. Козлов), обеспечивать нормальный ход правосудия (Д. М. Чечот) и др.¹²⁰

В юридической литературе справедливо отмечалось, что «определение эффективности в различных отраслях права по своей сути должно быть одноплановым, однозначным и в то же время учитывать специфику регулируемых общественных отношений, особенности видов правонарушений и т.д.»¹²¹.

Выделим сложившиеся подходы к пониманию категории «эффективность норм права» в советской юридической науке. В самых первых определениях понятие эффективности правовых норм полностью или частично отождествлялось с их оптимальностью, правильностью, обоснованностью и целесообразностью¹²².

По мнению С. Пелевина, «...эффективность правовых норм в данном случае рассматривается как адекватность средств, правового регулирования и способов применения

ным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005 ; и др.

¹¹⁹ См.: *Фаткуллин Ф. Н.* Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 318.

¹²⁰ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980. С. 23–24.

¹²¹ *Веремеенко И. И., Попов Л. Л., Шергин А. П.* Понятие и условия эффективности административных санкций // Правоведение. 1972. № 5. С. 32.

¹²² См.: *Керимов Д. А.* Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960. С. 143 ; *Пашков А. С., Явич Л. С.* Эффективность действия правовой системы // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 41–44 ; *Казимирчук В. П.* Право и методы его изучения. М., 1965. С. 200.

права тем общественным отношениям, на регулирование которых оно направлено, в соответствии с целью, отвечающей объективным условиям развития общества»¹²³. Данная точка зрения опирается на оптимальность самого права, его норм и институтов, на научную обоснованность юридического инструментария, применяемого для достижения цели.

Наиболее широкое распространение получила «целевая» концепция, согласно которой под эффективностью правовых норм понимается соотношение между фактически достигнутым результатом их действия и целью, для достижения которой данные нормы были приняты¹²⁴. Целевая концепция эффективности стала важным достижением юридической науки. Большинство российских исследователей, говоря о дефиниции «эффективность права», ссылаются на определение, данное В. Н. Кудрявцевым, уточняя, что под рассматриваемым термином понимается «соотношение между фактическим результатом их [норм] действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты». Аналогичное понятие дают И. С. Самощенко, В. И. Никитинский, А. Б. Венгеров¹²⁵.

Развернутое обоснование данной позиции дает В. И. Никитинский: «Термин «эффект» употребляется в русском языке в значении результата, следствия чего-нибудь. Отсюда эффективность органически связана с результативностью, действенностью каких-либо мероприятий, правил, систем и т.д.»¹²⁶. Далее он пишет: «Нет сомнения, что право может быть высоко результативным лишь в том случае, если оно отвечает определенным требованиям как с точки зрения содержания (научно обосновано, соответствует объективным закономерностям развития, достигнутому уровню правосознания общества, внутренне согласовано, своевременное), так и формы (доходчиво по языку и стилю изложения, ста-

¹²³ Пелевин С. Эффективность права и законодательства о разводах // Правоведение. 1971. № 3. С. 98.

¹²⁴ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 22.

¹²⁵ См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 70–71.

¹²⁶ Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. С. 12.

бильно, обозримо, систематизировано, освобождено от устаревших актов и предписаний, повторений, противоречий)»¹²⁷. Цель правовой нормы является эталоном оценки ее эффективности.

Эффективность права в литературе определяется как достижение целей права, соответствие между целями законодателя и реально наступившими результатами¹²⁸. В частности, М. Х. Хутыз и П. Н. Сергейко отмечают, что «правовые нормы эффективны только тогда, когда практика их реализации дает положительные результаты, способствует достижению поставленных целей»¹²⁹.

При этом надо иметь в виду, что достижение определенной цели не может являться «заслугой» одной определенной нормы права. Помимо того, что цель может достигаться за счет действия неправовых факторов, следует учитывать, что единой целью, как правило, объединяются группы норм. Совершенно справедливо высказывание Л. С. Явича о том, что правовое регулирование общественных отношений не может быть осуществлено только при помощи отдельно взятой юридической нормы¹³⁰.

Одним из существенных аспектов исследования эффективности является деятельность правоприменительного органа. Нет никаких оснований исключать из анализа эффективности правовых норм те реальные средства, действия тех конкретно-исторических субъектов, которые только и приводят к достижению того или иного результата. «Чистое» действие нормативно-правового акта в действительности ничему не соответствует. Результат действия закона зависит не только от права, но и от множества характеристик рассматриваемого субъекта. Определять эффективность между результатом и целью проблематично не только потому, что у отдельной нормы редко имеется особая цель, но еще и потому, что у от-

¹²⁷ Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. С. 44.

¹²⁸ См.: Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1973. С. 44 ; Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 22 ; и др.

¹²⁹ Хутыз М. Х., Сергейко П. Н. Энциклопедия права. М., 1995. С. 36.

¹³⁰ См.: Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 13.

дельной нормы полный результат ее действия на момент исследования не известен¹³¹.

Позднее появилась концепция, получившая название «полезная», сторонники которой под эффективностью правовых норм стали понимать их «действенность, результативность, то есть способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении»¹³². Например, О. Э. Лейст под эффективностью права понимает его осуществимость, которая предопределяется их общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью, соразмерностью социальных целей норм и юридических средств достижения этих целей, обеспеченностью права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов¹³³. Данная точка зрения находит отражение и у С. Ю. Марочкина: «...эффективность норм международного права представляет собой комплексную характеристику их внутреннего качества, успешного действия, реализации, оптимальности затрат и достижения поставленных социальных целей»¹³⁴.

В научной литературе встречаются мнения о том, что эффективность как понятие – это абстракция. М. Д. Шаргородский считает, что эффективность есть абстрактное понятие, означающее только способность применяемого средства содействовать достижению желаемой цели, оценка же относится не к эффективности, а к цели, достижению которой служит анализируемое средство¹³⁵.

«Эффективность правового установления, – по мнению Ф. Н. Фаткулина, – это его способность оказать объективно положительное влияние на общественные отношения при данных конкретных социальных условиях, характеризующая преимущественно количественными показателями»¹³⁶.

¹³¹ См.: Эффективность действия правовых норм / А. С. Пашков [и др.]. Л., 1977. С. 31–35.

¹³² Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.

¹³³ См.: Лейст О. Э. Сущность права. М., 2002. С. 93.

¹³⁴ Марочкин С. Ю. Проблема эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 25.

¹³⁵ См.: Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1973. С. 57–58.

¹³⁶ Фаткулин Ф. Н. Проблемы эффективности советского права // Проблемы повышения эффективности советского права. Казань, 1973. С. 4.

Представляется, что применительно к праву «эффективность – это оценка результатов применения закона, а не текста законодательного акта, содержащего правовую норму»¹³⁷. Следовательно, эффективность – это конкретное и реально измеряемое явление, ибо оценка, степень чего-либо всегда конкретны. Такое понимание эффективности, безусловно, имеет практическое значение, использование данной категории может привести к конкретным результатам.

Плюралистический подход к пониманию эффективности содержится уже в современных исследованиях, посвященных изучению эффективности норм права, в том числе и отраслевого законодательства.

С. А. Жинкин отмечает, что достаточно сложно определить, насколько сбалансированно согласованы социальные интересы, насколько прочно обеспечена «максимально возможная мера свободы», а значит, насколько эффективна система действующих норм права¹³⁸. По его мнению, эффективность права как социально-духовного регулятора является многоаспектным феноменом, который может быть определен в нескольких ракурсах. «Прежде всего эффективность права означает успешное осуществление им своего духовного и социального назначения в конкретный исторический период, осуществление господства правовых начал в общественной жизни, когда поведение личности, общественные отношения, деятельность государства оцениваются с позиции права как справедливости, гуманизма, упорядоченности, предсказуемости, разумности, единства свободы и ответственности. Эффективность права в психологическом ракурсе означает максимальное обеспечение им возможности для социально позитивной самореализации личности в конкретном обществе в конкретный исторический период, максимальное развитие качеств и способностей человека в соответствующих культурно-исторических рамках. В широком философско-антропологическом смысле эффективность права представляет собой нахождение и осуществление правом осмысленного,

¹³⁷ Кудрявцев В. Н. Эффективность закона как средство осуществления уголовной политики // Основные направления борьбы с преступностью. М., 1975. С. 38.

¹³⁸ См.: Жинкин С. А. Некоторые аспекты понятия эффективности норм права // Правоведение. 2004. № 1. С. 195.

безопасного, психологически-комфортного как для отдельного индивида, так и для общества в целом способа существования личности, обеспечение правом личностного роста и созидательного функционирования человека в конкретном обществе»¹³⁹.

В. В. Лунеев при исследовании эффективности уголовно-правовых норм пишет, что в одном случае под эффективной борьбой с преступностью понимается обоснованность и целесообразность норм права и правоохранительной деятельности, в другом – максимальное достижение цели при минимальных затратах человеческой энергии, времени и материальных средств, в третьем – отношение фактически достигнутого результата в борьбе с преступностью к той цели, для достижения которой были приняты те или иные меры, и т.п. Кроме того, имеются различные подходы относительно того, что выбрать за исходную цель: устранение причин преступности, искоренение преступности, снижение ее уровня, повышение раскрываемости преступлений, защиту прав граждан и т.д.¹⁴⁰

П. С. Тоболкин предлагает под эффективностью системы норм уголовного права понимать «проверяемую деятельностью его субъектов фактическую осуществимость целей уголовно-правовых норм, характеризующую с точки зрения наиболее оптимальных уголовно-правовых средств и предельно достижимых результатов»¹⁴¹.

А. В. Рыбина отмечает, что эффективность уголовно-правовой нормы и ее элементов зависит от степени достижения целей уголовного наказания: а) достижение социальной справедливости; б) исправление осужденного; в) предупреждение совершения новых преступлений¹⁴².

¹³⁹ См.: *Жинкин С. А.* Эффективность права : антропологическое и ценностное измерение. С. 10.

¹⁴⁰ См.: *Лунеев В. В.* Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России // Государство и право. 2003. № 7. С. 106.

¹⁴¹ *Тоболкин П. С.* Понятие эффективности норм уголовного права // Проблемы эффективности уголовного закона. Свердловск, 1975. Вып. 37. С. 27.

¹⁴² См.: *Рыбина А. В.* Проблемы построения санкций и эффективность их применения за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. С. 23.

Во всех приведенных точках зрения «эффективность правовых норм» раскрывается через уже рассматривавшиеся понятия: «цель», «результат», «степень», «соотношение», «способность», «целесообразность», «действенность», «результативность», «адекватность», «потребности», т.е. через такие понятия, которые в свою очередь нуждаются в определении.

Анализ всех приведенных определений позволяет говорить о том, что доктринальной можно считать точку зрения, согласно которой эффективность норм права – это соответствие между целями, которые ставил законодатель и реально наступившими результатами. Формулирование понятия эффективности правовых норм как соотношения цели и результата делает необходимым анализ не только цели права, его норм и институтов, но и характера результатов, достигаемых посредством правового регулирования. По этому поводу мнения в теории права разделились. С точки зрения одних ученых, результативность законодательства (нормы права, их совокупностей, закона, института или даже отрасли права) в смысле его эффективности может быть как положительной, так и отрицательной; другие считают, что под эффективностью законодательства следует понимать только положительный результат его действия, так как нельзя считать эффективной систему, причиняющую вред обществу. Представляется правильным под эффективностью норм права понимать только положительный результат.

Для дальнейшего исследования важно определить понимание эффективности, в том числе и эффективности правовых норм в административном и административно-деликтном праве.

Понятие «эффективность» в административном праве применимо к деятельности исполнительной власти. Система критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, перечень которых был утвержден Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825¹⁴³, прямо реализует идею оценки

¹⁴³ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 (в ред. от 13.05.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3256 ; 2010. № 20. Ст. 2432.

эффективности управления через призму оценки состояния и динамики социальных сфер, входящих в объект управления.

Полноценный правовой механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предпосылки которого были заложены Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825, фактически не создан, ибо принятая в его развитие методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹⁴⁴ сводит опосредуемый ею контроль только к информационной составляющей.

Подход к эффективности исполнительной власти как явлению, образованному системным взаимодействием двух ее составляющих – законности и результативности – позволил обосновать О. В. Шмалый «понимание эффективности исполнительной власти как состояния ее организации и осуществления, обеспечивающего достижение правовыми средствами выраженных в праве целей, отражающих сбалансированное соотношение социальных интересов различных групп, находящихся в пространстве правообразующего интереса, основанного на социально-ценностном содержании правовой регламентации, и подлежащей эмпирической верификации посредством правового мониторинга»¹⁴⁵.

По мнению О. В. Шмалый, «эффективность административно-правовой нормы определяется тем, насколько выраженное в ее диспозиции правило поведения способствует достижению целей правового регулирования общественных отношений в определенных социально-экономических условиях. Указанные цели как выявленные в результате нормотворческой деятельности социальные потребности выступают детерминантой правового воздействия. Объективизация цели достигается путем правоприменительной деятельно-

¹⁴⁴ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 (в ред. от 14.06.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 17. Ст. 2083; 2011. № 25. Ст. 3606.

¹⁴⁵ Шмалый О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 13–14.

сти, в результате которой норма права обретает конкретную форму реализации»¹⁴⁶.

Ученый-административист В. А. Юсупов утверждает, что проблема эффективности, в частности применения права, охватывает ряд вопросов организационно-правового характера, среди которых, по его мнению, можно выделить такие, как эффективность применения норм права, эффективная организация работы государственных органов, выработка эффективных актов и быстрота их доведения до адресатов, эффективность воспитательного воздействия на управляемых субъектов¹⁴⁷.

В теории административного управления эффективность деятельности определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках, если результат получен при самых низких издержках выбора¹⁴⁸.

Анализ научной литературы о методологии изучения эффективности наказания¹⁴⁹, об эффективности административных правовых санкций¹⁵⁰, направлениях совершенствования эффективности административно-юрисдикционной деятельности¹⁵¹, понятии эффективности правовых норм и методологии изучения эффективности правовых норм¹⁵², методологии выявления эффективности правового регули-

¹⁴⁶ Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты). С. 24.

¹⁴⁷ См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 118.

¹⁴⁸ См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. Ростов н/Д, 2000. С. 128.

¹⁴⁹ См.: Злобин Г. А. О методологии изучения эффективности наказания в советском уголовном праве и криминологии // Вопросы предупреждения преступности. М., 1965. Вып. 1. С. 69.

¹⁵⁰ См.: Попов Л. Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций // Демократия и право. 1975. С. 19.

¹⁵¹ См.: Шергин А. П., Савин М. Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977. С. 121.

¹⁵² См.: Самощенко Н. С., Никитинский В. Н. Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм // Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. Вып. 1. С. 38–39.

рования, об условиях эффективности правоприменительных актов и др. позволил выделить некоторые критерии для оценки эффективности управления административной деликтностью¹⁵³:

а) полнота охвата территории (отрасли, сферы воздействия) организационными возможностями того или иного элемента системы управления административной деликтностью в соответствии со своей компетентностью;

б) постоянство осуществления контрольно-надзорной деятельности по времени;

в) качественные характеристики отдельных субъектов управления административной деликтностью;

г) активность, инициативность тех или иных органов исполнительной власти (органов местного самоуправления), их полномочных представителей, должностных лиц по предупреждению, пресечению, выявлению правонарушений, применению административных санкций и исполнению наложенных взысканий;

д) соблюдение законности (проявляющегося в количестве жалоб, поступающих на действия, связанные с применением организационно-правовых мер, внесенных представлений и протестов);

е) мнения населения о наиболее важных вопросах укрепления правопорядка.

Работу государственного аппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двуединой задаче – важнейшая сторона понятия эффективности государственного управления.

Согласно данному подходу, эффективность управления административной деликтностью выражается в расширении возможностей активного участия каждого гражданина, государственного органа, общественного объединения в обеспечении правопорядка. Она гарантируется отлаженной системой органов всех ветвей власти, их способностью законным порядком осуществлять общественный интерес.

¹⁵³ См.: Шишкин Е. П. Факторы, определяющие эффективность норм права // Советское государство и право. 1973. № 5. С. 104–107.

Определение эффективности как «соотношение между фактическим результатом их [норм] действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты», поддерживается и ведущими учеными-административистами, исследовавшими вопросы эффективности в административно-деликтном праве, применительно к эффективности санкций за административные правонарушения¹⁵⁴.

Анализируя состояние научного обеспечения управления проблемы эффективности воздействия государства на правонарушения, необходимо отметить, что большинство ученых-юристов склоняются также к определению эффективности как степени достижения целей либо как соотношению между фактическим, реальным результатом и намеченной целью¹⁵⁵. Некоторые авторы понимают эффективность как способность правового средства содействовать достижению целей и оказывать объективное воздействие юридической нормой на общественные отношения¹⁵⁶.

Вместе с тем оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти в целом и применительно к проблематике административных правонарушений в частности остается одним из самых трудных и нерешенных вопросов.

Л. Л. Попов, А. П. Шергин приводят следующее определение, отвечающее, по их мнению, сущности данной проблемы: «...соотношение между фактически достигнутым результатом действия нормы и той социальной целью, для достижения которой она принималась»¹⁵⁷. Эффективность служит

¹⁵⁴ См., например: *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление. Гражданин. Ответственность С. 179–190.

¹⁵⁵ См.: *Злобин Г. А.* О методологии изучения эффективности наказания в советском уголовном праве и криминологии // Вопросы предупреждения преступности. М., 1965. Вып. 1. С. 69; *Вицин С. Е.* Системный подход и преступность. М., 1980. С. 22–24; *Попов Л. Л.* Проблемы эффективности административно-правовых санкций // Демократия и право. М., 1975. С. 19; *Шергин А. П., Савин М. Я.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977. С. 121; *Самощенко Н. С., Никитинский В. Н.* Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм // Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. Вып. 1. С. 38–39.

¹⁵⁶ См.: *Шаргородский М. Д.* Наказание, его цели и эффективность. М., 1973. С. 57–58.

¹⁵⁷ *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление. Гражданин. Ответственность. С. 182.

лишь определенным количественным показателем, выражением, отражающим степень соответствия реальных отношений типовой мере, содержащейся в конкретном акте. Далее авторами отмечается, что «...для изучения эффективности различных правовых категорий (отрасли права, института права, отдельной правовой нормы, юридической санкции) необходимо установить их частные, непосредственные цели»¹⁵⁸. В связи с этим учеными говорится о трех различных эффектах административных наказаний: воспитательном, частнопредупредительном и общепредупредительном. При этом следует согласиться, что каждая административно-правовая санкция должна иметь три относительно самостоятельных результата.

Эмпирическая проверка эффективности частнопредупредительного воздействия санкции требует определения показателей ее измерения: во-первых, это показатели, характеризующие рецидив административных проступков со стороны лиц, подвергнутых наказанию. Во-вторых, это показатели, характеризующие совершение проступков указанными лицами после применения к ним наказаний; в-третьих, это показатели, характеризующие совершение правонарушений в период отбывания административного наказания (состояние так называемой «административной наказанности»).

Названные показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, получить данные об уровне (коэффициенте) эффективности рассматриваемых санкций.

Разработке проблемы эффективности общепредупредительного воздействия в административно-правовой науке не уделялось достаточного внимания. Недостаёт и эмпирических социологических данных о механизме, об эффективности общепредупредительного воздействия административных санкций. И. А. Галаган отрицал целесообразность проведения социологических исследований эффективности общепредупредительного воздействия юридической ответственности на том основании, что количественные измерения, добытые в результате таких исследований, будут крайне сомнительны в своей точности.

¹⁵⁸ Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. С. 182.

Исследование эффективности общепредупредительного воздействия административных санкций следует проводить в отношении того контингента лиц, которому адресована соответствующая правовая норма. Коэффициент эффективности общепреventивного воздействия административных наказаний за правонарушения можно рассчитать, используя статистические данные о количестве адресатов той или иной нормы и числе лиц, совершивших нарушение этой нормы. В литературе отмечается сложность установления качественных явлений, процессов, количественных выражений, являющихся результатом общепреventивного воздействия именно данной санкции, а не иных норм и различных неправовых объективных и субъективных факторов¹⁵⁹. Среди указанных факторов значительное место занимает знание адресатами юридической нормы. Доведение до сведения граждан содержания правовых предписаний, разъяснение их назначения – важнейшая задача органов государственной власти, общественных организаций. Глубже изучить эффективность общепреventивного воздействия административных санкций позволит получение эмпирических данных об оценке населением нормативных актов с административной санкцией и практики их применения.

Установление непосредственных целей административных наказаний является лишь предпосылкой исследования эффективности наказаний. Результат действия нормы, устанавливающей наказание за совершенное административное правонарушение, достигается в процессе практики ее применения.

Таким образом, эффективность административных наказаний, по определению Л. Л. Попова, А. П. Шергина, – «соотношение результата их воздействия и соответствующих целей этих санкций»¹⁶⁰.

Соглашаясь с приведенными мнениями, А. С. Дугенец уточняет анализируемое понятие путем определения конечной цели применения административных наказаний. Под социальной эффективностью административных наказаний ученый понимает «достижение определенных законодате-

¹⁵⁹ См.: *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление. Гражданин. Ответственность. С. 201.

¹⁶⁰ Там же. С. 183.

лем целей охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности российского общества»¹⁶¹. Данная точка зрения взаимосвязана и с положением, утвержденным в современной теоретической правовой литературе, согласно которому эффективность законодательства измеряется его вкладом в укрепление правовых начал государственной и общественной жизни, в формирование и развитие элементов свободы в общественных отношениях, в реализацию прав и свобод человека и гражданина¹⁶².

Итак, представляется правильным не сводить проблему эффективности норм административно-деликтного права только к проблеме технологичности законодательства, т.е. рассматривать эффективность как соответствие целям, которые закладывает законодатель реально наступившим результатам. В контексте социального развития и социальной конфликтности, учитывая отставание законодательства об административных правонарушениях от стремительно развивающихся социальных отношений, предлагаем рассматривать эффективность норм административно-деликтного права в следующих аспектах:

1. *Целевой аспект* – это соотношение между целями нормы административно-деликтного права и реально наступившими результатами.

2. *Социальный аспект* – это соответствие нормы административно-деликтного права социальным интересам. Обусловлен правильным определением цели административного наказания, выбором его вида и содержания, направлен на снижение уровня социально вредной конфликтности в сфере отношений по установлению и применению административной ответственности.

3. *Экономический аспект* выражается в обеспечении экономической выгоды норм административно-деликтного права. Наступление последствий в виде назначения административного наказания должно происходить с наименьшими

¹⁶¹ Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 192.

¹⁶² См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2002. С. 503–504 ; Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37.

потерями организационных, материальных, временных ресурсов.

4. *Психологический аспект* выражается в том, что нормы административно-деликтного права воздействуют, прежде всего, на самого правонарушителя, а также в том, чтобы в силу коммуникативного устройства общественных отношений посредством эмоциональных нагрузок сформировать у других лиц адекватную позицию относительно осознания: совершать или не совершать те или иные административно наказуемые деяния.

Данные аспекты выступают основными критериями, на которых должна основываться деятельность управомоченных субъектов по созданию, изменению или отмене административно-деликтных норм в целях урегулирования общественных отношений в сфере административной ответственности, целенаправленная работа по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Глава 4

СУЩНОСТНЫЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

§ 1. Содержание реализации норм административно-деликтного права

В теории права предлагается различать «эффективность нормы и эффективность ее воздействия». При этом под эффективностью нормы следует понимать вычлененный результат ее действия, а под эффективностью воздействия – совокупный результат, включающий также и эффективность действия правового механизма¹.

Чтобы стать социально эффективной, любая правовая норма должна быть реализована в поведении тех субъектов права, к которым она обращена: в одних случаях выполнение предписаний нормы равнозначно ее социальной эффективности, а в других – обеспечение заданного нормой поведения выступает необходимым (хотя и недостаточным) условием ее социальной эффективности.

Всестороннее исследование проблемы недостаточной эффективности норм административно-деликтного права требует выдвижения гипотез, касающихся всех элементов механизма правового воздействия – правовых норм, их реализации, правосознания.

Об эффективности правовой нормы свидетельствуют уровень и качество ее реализации. Эффективность норм административно-деликтного права не достигнута, если не ре-

¹ См.: *Илларионова Т. И.* О категории эффективности гражданско-правовых норм // *Гражданское право, эффективность и качество.* Свердловск, 1977. С. 76.

ализуются предписания ее норм. То есть практическая реализация правовых предписаний, содержащихся в норме административно-деликтного права, служит показателем ее эффективности.

Под реализацией правовых норм традиционно понимают «претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан)»².

В юридической литературе существуют два основных подхода к определению формы реализации правовых норм: 1) под формой реализации понимаются соблюдение, исполнение, использование и применение содержащихся в нормах права предписаний³; 2) в качестве формы реализации рассматриваются правоотношения⁴. При комплексном анализе указанных подходов ученые приходят к выводу, что в понятиях «соблюдение», «исполнение», «использование» и «применение» акцент ставится на характере действий субъектов права, в связи с чем данные термины занимают место способов реализации. В то же время основной смысл правоотношения состоит в том, что оно является формой деятельности субъектов⁵, а следовательно, формой реализации правовых норм являются правоотношения. Соблюдение, исполнение, использование и применение представляют собой конкретные действия субъектов права, совершаемые ими в рамках тех или иных правоотношений, они характеризуют содержание правоотношений. При этом исполнение заключается в активных действиях субъекта по выполнению обязанностей, предписаний, содержащихся в норме. Соблюдение состоит в воздержании субъекта от совершения запрещенных дейст-

² Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 412.

³ См., например: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2001. С. 329–331 ; Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 357.

⁴ См.: *Бурлай Е. В.* Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. Киев, 1987. С. 71.

⁵ Подробнее см.: *Мазаев В. Д.* Реализация конституционных норм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1982. С. 11–12 ; *Явич Л. С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 140.

вий. Использование означает, что субъект сам принимает решение, воспользоваться или нет предоставленным ему правом. Применение заключается в принятии уполномоченным субъектом власти индивидуально юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы. Данная точка зрения соотносится с мнением теоретиков права. Реализация правовых норм рассматривается в юридической литературе с различных позиций. Под ней понимается как процесс, так и конечный результат соответствующей деятельности⁶. При этом «центр тяжести» проблемы реализации права находится в плоскости изучения процесса претворения правовых предписаний в действительность⁷. Это связано с тем, что именно правильно организованный процесс реализации позволяет достичь тех конечных результатов, на которые рассчитывал законодатель при принятии соответствующей нормы. Обеспечить беспрепятственное и наиболее интенсивное течение указанного процесса призван механизм реализации правовых норм.

Механизм реализации правовых норм определяется как «комплекс взаимосогласованных мер материально-технического, организационно-управленческого, идеологического (социально-психологического) и специально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своим назначением обеспечить реальное действие закона, т.е. создать условия, при которых граждане, их объединения и организации согласуют свои действия с требованиями закона, а также беспрепятственно и эффективно используют представляемые им возможности для удовлетворения многообразия интересов и потребностей»⁸.

Иными словами, механизм реализации правовых норм состоит из средств и способов правового и неправового характера, обеспечивающих воплощение предписаний норм права в жизнь. Таким образом, характеристика процесса реализации норм административно-деликтного права, его ме-

⁶ См.: Лазарев В. В. Особенности реализации правовых предписаний // Советское государство и право. 1972. № 2. С. 21.

⁷ См.: Нормы советского права : проблемы теории / под ред. М. И. Байтина, В. К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 225.

⁸ Гойман В. И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 12–13.

ханизма в результате сводится к рассмотрению особенностей средств и способов их реализации.

Неправовые средства и способы реализации норм традиционно подразделяются на политические, экономические и идеологические условия⁹.

Можно приводить примеры и других неправовых средств и способов, обеспечивающих реализацию норм административно-деликтного права, однако, несмотря на их важность, они способны лишь создать предпосылки для данной деятельности. Непосредственно же на обеспечение этого процесса направлены правовые средства и способы. В литературе существуют различные подходы к определению содержания правового механизма реализации правовых норм. Например, предлагается понимать под ним лишь институциональные образования (установления, формы) правовой действительности, использование которых в специальной правовой деятельности приводит к достижению определенного результата в решении социально-экономических, политических, нравственных и иных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на современном этапе¹⁰. Однако такая характеристика рассматриваемого механизма носит несколько односторонний характер, охватывает лишь его статическую часть. Более адекватной, на наш взгляд, является точка зрения, согласно которой механизм реализации включает правовые явления, выражающиеся в инструментах (установления) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей¹¹.

Как отмечают ученые, «правоотношение – это норма в ее действии, в ее осуществлении. Образование прав и обязанностей, правоотношений означает реализацию нормы права в жизни общества»¹².

⁹ См.: *Боброва Н. А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 20.

¹⁰ См.: *Сапун В. А.* Деятельность по использованию правовых средств в реализации советского права // Проблемы реализации права : межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1990. С. 10.

¹¹ См.: Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. С. 359.

¹² *Кечекьян С. Ф.* Нормы права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 24.

Целостность теоретическим положениям об эффективности норм административно-деликтного права может придать рассмотрение особенностей административно-деликтных правоотношений как формы их реализации. Это связано с тем, что без воплощения в жизнь содержащихся в правовых нормах предписаний они утрачивают свое социальное значение. По справедливому мнению Л. С. Явича, «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»¹³.

Традиционно в юридической литературе отношения между людьми (или организациями людей), связь которых заключается в правомочиях (субъективных правах¹⁴) и юридических обязанностях, называются правоотношениями¹⁵. Юридические нормы, следовательно, предусматривают те или иные виды правовых отношений. При этом всякое правоотношение представляет собой не только связь между его сторонами, но и потенциальную связь каждой из сторон с государством в лице его органов, которые охраняют правомочия и в необходимых случаях принуждают к исполнению юридических обязанностей¹⁶.

Отношения, регулируемые нормами административно-деликтного права, возникают в связи с совершением действия (бездействия), имеющего противоправный характер, т.е. совершенным в нарушение норм административного или иных отраслей права.

Нарушение правовой нормы ведет к возникновению между правонарушителем и компетентным органом госу-

¹³ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

¹⁴ Субъективное право характеризуется неразрывным единством следующих возможностей: 1) вид и мера возможного поведения для самого обладателя субъективного права; 2) возможность требовать известного поведения от других лиц – поведения, обеспечивающего реализацию первой возможности; 3) возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию принудительной силы государственного аппарата (см. подробнее: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 107–112).

¹⁵ См.: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. С. 89.

¹⁶ См.: Там же. С. 97.

дарства особого (правоохранительного) правоотношения, имеющего целью применение к нарушителю определенной санкции в случае подтверждения неправомерности совершенного действия¹⁷. Отношения ответственности возникают в связи с правоохранительной деятельностью государства.

Санкция в случае правонарушения реализуется через отношения ответственности, определенная часть стороны которых соотносится с санкцией как отдельное (индивидуализированное отношение) и общее (санкция как нормативное определение мер государственного принуждения, правоограничений)¹⁸. В некотором аспекте санкция является диспозицией, правилом, регулятором, нормой, в пределах которой правонарушителю назначается конкретная мера ответственности. Между санкцией и ответственностью существует прямая (без санкции нет ответственности; нормативная конструкция последней обусловлена видом санкции) и жесткая обратная связь: если правонарушители не несут ответственности, санкция становится декларативной.

По мнению С. С. Алексеева, юридическая ответственность представляет собой правовое явление (последствие), которое существует и реализуется в рамках особого охранительного правового отношения. В сущности, юридическая ответственность выражает реализующееся, осуществляемое охранительное правоотношение, когда правонарушитель фактически выполняет обязанности по претерпеванию определенных лишений штрафного характера¹⁹. Из данного определения усматриваются специфические признаки юридической ответственности, которые состоят в том, что ответственность выражается в обязанности претерпеть меры государственно-принудительного воздействия, основанием ответственности является правонарушение, и ответственность всегда связана с различного рода отрицательными последствиями. По мнению О. Э. Лейст, юридическая ответственность – это взятые в динамике правовые отношения между

¹⁷ См.: *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. С. 92.

¹⁸ См.: *Лейст О. Э.* Сущность права. М., 2002. С. 97.

¹⁹ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 381–382.

правонарушителем и государственными органами²⁰. Основные вопросы, решаемые в рамках этих отношений, – наличие или отсутствие правонарушения, необходимость применения санкции и определение в ее пределах конкретных обязанностей, правоограничений виновного в правонарушении (либо освобождения от ответственности), реализация этих обязанностей и правоограничений.

По мнению Д. А. Липинского, ответственность за правонарушение – атрибут правоотношения, который включает в себя: обязанность правонарушителя; обязанность компетентного органа применить к правонарушителю предусмотренные санкцией правовой нормы меры юридической ответственности; реальное претерпевание неблагоприятных последствий²¹.

Таким образом, юридическая ответственность представляет собой регламентированное нормами права общественное отношение между государством (в лице его специальных органов) и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпеть лишения и неблагоприятные последствия за совершенные правонарушения.

В административно-правовой литературе поддерживается также точка зрения, что административная ответственность реализуется в административно-деликтном отношении. По мнению А. Б. Зеленцова, более корректна позиция, позволяющая раскрыть административную ответственность через административно-правовое отношение и совокупность корреспондирующих прав и обязанностей его субъектов. Субъектами такого правоотношения являются физическое или юридическое лицо и государство, установившее запрет совершать определенные деяния, признаваемые административными деликтами. В случае совершения противоправного деяния у государства в лице компетентных органов возникает право подвергнуть лицо определенным мерам административно-правового воздействия (наложить взыскание), а также обязанность следовать при избрании меры воздействия предписаниям административно-деликтного права. У виновного возникают обязанность претерпеть наложенное

²⁰ См.: *Лейст О. Э.* Сущность права. С. 170.

²¹ См.: *Липинский Д. А.* Проблемы юридической ответственности / под ред. Р. Л. Хачатурова. СПб., 2003.

взыскание и право требовать от государства ограничения пределов административного принуждения рамками закона²². По справедливому мнению Л. В. Ковалья, «...там, где правовую ответственность рассматривают во всем многообразии внутренних свойств и внешних проявлений, закономерно приходят к выводу о ее неразрывной связи с правовым отношением»²³.

Основываясь на теории юридической ответственности, предложенной С. С. Алексеевым, определим, что административная ответственность – это административно-деликтное правоохранительное правоотношение, развертывающееся во времени и охватывающее все основные стадии производства по делам об административных правонарушениях. Отношения, возникающие по поводу совершения административного правонарушения (деликта), называются административно-деликтными отношениями, а регламентированный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения юрисдикционным органом административно-деликтного конфликта путем привлечения лица, совершившего противоправное деяние, к административной ответственности, административно-деликтным процессом²⁴.

В. В. Денисенко определяет административно-деликтные отношения как «разновидность правоотношений, возникающих в одностороннем порядке по инициативе уполномоченного на то органа либо должностного лица как реакция на нарушение нормы права, предусматривающей административную ответственность, связанных с выявлением и фиксацией совершения административного деликта, рассмотрением дела об административном правонарушении и принятием по нему решения, на основе материальных и процессуальных административно-правовых норм»²⁵. По мнению ученого, административно-деликтные отношения в сво-

²² См.: *Зеленцов А. Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами : опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 474.

²³ *Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 11.

²⁴ *Зеленцов А. Б.* Указ. соч. С. 472.

²⁵ См.: *Денисенко В. В.* Системный анализ административно-деликтных отношений / под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2001. С. 54.

ем генезисе проходят три стадии: 1) стадию возникновения; 2) юрисдикционную стадию; 3) стадию завершения данных правоотношений. Данные стадии не следует отождествлять со стадиями производства по делам об административных правонарушениях, последние выступают формой, в рамках которой осуществляются административно-деликтные отношения²⁶.

Административно-деликтные отношения по содержанию являются одним из видов отношений юридической ответственности.

Как отмечает В. Н. Лапшин, «...административно-деликтные отношения с участием органов внутренних дел возникают в связи с совершением правонарушения, привлечением виновного к ответственности и применением мер взыскания»²⁷.

Административно-деликтные отношения являются разновидностью правовых отношений и, следовательно, обладают всеми признаками правоотношения. Среди них, как правило, выделяются следующие:

1) любые правоотношения возникают на основе правовых норм. Этим они отличаются от всех иных социальных отношений;

2) административно-деликтные правоотношения являются волевыми отношениями. Как указывается в литературе, волевой характер присущ правоотношениям по двум причинам: «во-первых, потому, что через нормы права в них отражается государственная воля; во-вторых, в силу того, что даже и при наличии юридической нормы правоотношение не может автоматически появиться и затем функционировать без волеизъявления его участников, по крайней мере, одного из них»²⁸. Административно-правовой метод регулирования определяет основную специфическую черту административно-деликтного отношения – его властно-правовой характер,

²⁶ См.: Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений. С. 116.

²⁷ Лапшин В. Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. Караганда, 1986. С. 49.

²⁸ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 476. См. об этом также: Ямпольская Ц. А. О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9. С. 44.

проявляющийся в обязательном участии государственного органа в правоотношении, в возможности возникновения такого отношения помимо воли гражданина, и его подчиненное в нем положение в рассмотрении дел в административном и судебном порядке, в применении мер административного принуждения для осуществления правоотношения²⁹;

3) правоотношения носят предоставительно-обязывающий характер. В конкретном правоотношении одна сторона всегда обладает правом, а другая – обязанностью. При этом указанные право и обязанность корреспондируют друг к другу. Данное соответствие прав и обязанностей позволяет связать различных субъектов права правоотношениями;

4) административно-деликтные правоотношения всегда конкретны. Они представляют собой правовую связь, которая характеризуется индивидуализированностью субъектов, определенностью их взаимного поведения, а также прав и обязанностей. Именно данный признак позволяет рассматривать правоотношения как форму перевода общих, абстрактных правовых норм в сферу конкретного поведения субъектов права. Административно-деликтные отношения – это отношения «между конкретными субъектами в конкретной сфере ответственности по поводу конкретного деликта»³⁰;

5) правоотношения охраняются принудительной силой государства. Данный признак правоотношений является производным от соответствующего свойства юридических норм. Осуществляется контроль со стороны государства за законностью в применении административной ответственности.

Указанные признаки присущи всем без исключения правоотношениям.

Однако административно-деликтные правоотношения наряду с ними обладают и специфическими, только для них характерными чертами. Наиболее рельефно особенности административно-деликтных правоотношений могут быть рассмотрены при анализе их существенных характеристик, т.е. субъектов, содержания и объектов этих правоотношений.

Л. В. Коваль в качестве особенности субъектного состава административно-деликтного отношения и возникающего на его основе процессуального отношения в связи с разре-

²⁹ См.: Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. С. 41.

³⁰ Там же. С. 39.

шением дела об административном правонарушении отмечал, что «оно не характеризуется своей многосубъектностью подобно гражданско-процессуальным или уголовно-процессуальным. Как правило, это отношения двух субъектов: органов государственного управления или суда или прокуратуры, с одной стороны, и физического либо юридического лица – с другой»³¹.

Профессор В. В. Денисенко предлагает собственную классификацию субъектов административно-деликтных отношений:

«1) административные правонарушители, законные представители несовершеннолетних деликвентов;

2) должностные лица, уполномоченные на применение мер административного принуждения в целях предупреждения или пресечения административных деликтов;

3) лица, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями;

4) лица, осуществляющие исполнение административных наказаний;

5) лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении в качестве третьей стороны»³².

Данных субъектов ученый делит на три группы: 1) основные (обязательные) субъекты; 2) дополнительные субъекты; 3) субъекты с особым статусом³³.

Приведенная точка зрения представляется правильной, однако с учетом современных законотворческой и правоприменительной практики нуждается в корректировке.

Субъектный состав административно-деликтных отношений включает:

1) лицо, совершившее административное правонарушение, его законного представителя, защитника и адвоката;

2) судей, органы, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

3) иных участников производства по делу, наделенных процессуальными правами и обязанностями.

³¹ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. С. 108–153.

³² Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений. С. 193.

³³ См.: Там же. С. 207.

Одной из специфических особенностей административно-деликтных отношений является множественность субъектов, противостоящих лицу, совершившему правонарушение либо нарушившему норму права. При этом необходимо учитывать, что действующее законодательство не относит к участникам производства по делу об административном правонарушении органы государственной власти и их должностные лица³⁴.

Л. В. Коваль, характеризуя административно-деликтные отношения, отмечает, что деликтные отношения имеют объектом административную ответственность, с возложением и несением которой связана реализация прав и обязанностей субъектов; данный объект обладает всеми свойствами объектов юридических отношений³⁵. Его материальной формой выступает наказание, которое всегда связано с материальными интересами людей, их нематериальными благами. Та-

³⁴ Поскольку органы и должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 КоАП РФ, они не вправе заявлять ходатайства, отводы, а также обжаловать вынесенные по делу определения и постановления судей. Вместе с тем при рассмотрении дел о привлечении лиц к ответственности за административное правонарушение, а также по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов. При этом необходимо учитывать, что ч. 5 ст. 30.9 КоАП РФ должностным лицам, вынесшим постановление по делу об административном правонарушении, предоставлено право обжаловать в вышестоящий суд решение суда по жалобе на это постановление наряду с лицами, перечисленными в ст. 25.1–25.5 КоАП РФ (см.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8). Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в порядке надзора должностным лицом, вынесшим постановление. Часть 4 ст. 30.12 введена Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. № 50. Ст. 7346).

³⁵ См.: *Коваль Л. В.* Административно-правовое деликтное отношение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 17.

кое определение объекта, по мнению Л. В. Коваля, отвечает природе отношений между людьми, всегда связанных с вещами.

Вопросы, связанные с достижением эффективности норм административно-деликтного права в процессе их реализации, должны быть в центре внимания, так как предваряют практические исследования по наиболее результативному воплощению административно-деликтных норм. Такие правовые явления и состояния, как общественный порядок, общественное благоустройство, общественная безопасность, законность в обществе, высокий уровень осуществления производства по делам об административных правонарушениях, деятельность правоохранительных органов по защите прав, свобод и обеспечению безопасности физических и юридических лиц, состояние правовой культуры, напрямую зависят от качества реализации норм административно-деликтного права. В этом случае данная проблема приобретает конкретный предметный характер и правовую направленность.

Для оценки различных сторон реализации правовых предписаний (законность, активность, быстрота и др.) необходима дальнейшая конкретизация показателей уровня реализации, определяемых спецификой субъекта административно-деликтных отношений. Классификация субъектов административно-деликтных отношений предоставляет возможность разработки на ее основе классификатора, используемого для статистического наблюдения, учета и анализа сведений, прежде всего о лицах, совершивших административные правонарушения и привлекаемых к административной ответственности, а также об органах государственной власти, их должностных лицах, иных уполномоченных органах. Внедрение подобной практики позитивно скажется на повышении эффективности норм административно-деликтного права.

К показателям эффективной реализации норм административно-деликтного права относятся следующие: знание и уважение обществом действующего законодательства об административных правонарушениях, эффективная работа правоприменительных органов, наличие необходимых ресурсов для реализации соответствующих предписаний и др.

§ 2. Эффективность норм административно-деликтного права: виды, критерии, показатели, условия

Выделение видов эффективности норм административно-деликтного права будет способствовать выработке более четких направлений по ее изучению и, следовательно, совершенствованию законодательства об административных правонарушениях.

Классификация эффективности норм административно-деликтного права проводится нами по тем же основаниям, что и классификация норм административно-деликтного права:

1) нормы административно-деликтного права по назначению делятся на материальные и процессуальные, в связи с этим эффективность материальных норм административно-деликтного права и эффективность процессуальных норм административно-деликтного права различаются;

2) классификация норм административно-деликтного права по действию во времени позволяет выделить следующие виды эффективности административно-деликтного права:

- а) непосредственный;
- б) перспективный;
- в) ретроспективный;

3) классификация норм административно-деликтного права по действию в пространстве позволяет выделить эффективность норм административно-деликтного права на территории Российской Федерации в целом и на территории субъектов Российской Федерации в частности;

4) классификация норм административно-деликтного права по кругу лиц позволяет выделить эффективность норм административно-деликтного права, регулирующих административную ответственность физических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, должностных и юридических лиц.

Изучение социальной обусловленности нормы административно-деликтного права, адекватности отражения ею объективных потребностей и соответствия закономерностям развития административно-деликтных правоотношений позволяет определить ее потенциальную способность воз-

действовать на регулируемые отношения. Для характеристики такой способности норм права можно использовать термин «потенциальная эффективность». Оценку указанной эффективности следовало бы проводить на основе показателей, характеризующих совершенство нормы с содержательной и формально-юридической стороны, имея в виду внутреннюю безупречную структуру. Однако подчеркнем, эффективность, заключенная в самой норме, существует лишь только как возможность. На основании изложенного выделим потенциальную (прогнозируемую) и реальную (фактическую) эффективность.

Представляется целесообразным, учитывая, что административное и административно-процессуальное законодательство – предмет совместного ведения в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ, а также ст. 1.1 КоАП РФ, закрепляющей, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ, выделить следующие уровни эффективности норм административно-деликтного права:

- 1) эффективность норм административно-деликтного права;
- 2) эффективность норм административно-деликтного права субъектов РФ;
- 3) эффективность отдельной нормы административно-деликтного права.

В зависимости от форм реализации норм административно-деликтного права и характера самих норм можно говорить об эффективном соблюдении, исполнении, использовании и применении норм права.

Различия задач, решаемых на уровне всей системы административно-деликтного права и отдельными его нормами и функциональных последствий действий административно-деликтного права и отдельных норм обуславливают несовпадение методов оценки, критериев и показателей их эффективности.

По общему правилу критерием оценки эффективности правовых норм являются их цели.

В науке уголовного права работы многих авторов по проблеме определения критериев эффективности правовых норм посвящены в основном определению критериев эффек-

тивности наказания, среди которых, как правило, называются общее и специальное предупреждение, исправление и перевоспитание³⁶.

В. И. Плохова полагает, что степень эффективности правовых норм должна устанавливаться с помощью критериев, под которыми следует понимать определенные измерители полноты достижения его целей³⁷.

В административно-правовой литературе уделялось внимание и факторам эффективности административно-правовых санкций. Под ними понимались «изменяющиеся во времени экономические, психологические, правовые, демографические и иные переменные, оказывающие непосредственное положительное или отрицательное воздействие на сознание и поведение лиц – адресатов норм права с административной санкцией»³⁸. При отборе факторов, влияющих на эффективность административных санкций, были выбраны следующие критерии: степень обобщенности факторов и возможность количественного измерения признаков данного фактора. Например, к группе факторов правоприменителя эффективности административно-правовых санкций относятся: факторы управления в системе правоприменителя; факторы правоприменителя как органа; факторы правоприменителя как коллектива; факторы правоприменителя как должностного лица³⁹.

К факторам управления в системе правоприменителя могут быть отнесены все те обстоятельства, которые не зависят непосредственно от усилий правоприменительного органа, а являются внешними по отношению к нему, это: норматив-

³⁶ См.: *Уманец В. С.* Эффективность наказания как средство обеспечения задач уголовного законодательства // Эффективность уголовного законодательства Российской Федерации и обеспечение задач, стоящих перед ним : сб. науч. трудов Всероссийской науч.-практ. конф. / под ред. Б. Т. Разгильдиева. Саратов, 2004. С. 196 ; *Петрашев В. Н.* К вопросу об эффективности условного осуждения из мест лишения свободы // Проблемы эффективности уголовного закона. Свердловск, 1975. Вып. 37. С. 117.

³⁷ См.: *Плохова В. И.* К вопросу о понятии критериев эффективности уголовного наказания // Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. Свердловск, 1976. Вып. 49. С. 15.

³⁸ *Курагин Г. Г., Попов Л. Л.* Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 37.

³⁹ См.: Там же. С. 41.

ная урегулированность задач, функций, полномочий; материально-техническое обеспечение деятельности; уровень заработной платы; методическая и иная помощь со стороны вышестоящих органов и т.д.

К факторам правоприменителя как органа относятся обстоятельства, во многом зависящие от самого правоприменяющего органа. Эффективность административных санкций обеспечивается в данном случае организацией учета административных правонарушений, распределением нагрузки среди работников, обеспечивающих выявление нарушителей, их задержание и разбирательство правонарушений, порядком обучения этих сотрудников практическим навыкам работы, их ознакомления с законодательными и иными актами и другими факторами.

На эффективность административных санкций существенное влияние оказывают различного рода обстоятельства, характеризующие правоприменителя как коллектив работников. Это факторы социально-психологического характера. В данную группу факторов входят также факторы правоприменителя как отдельного должностного лица, имеющие два направления.

Первое направление имеет два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего применение административных санкций; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах в сфере государственного управления и санкциях за их нарушение.

Ко второму направлению относятся следующие условия: 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательное воздействие процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о наложении административного наказания; 3) реальность исполнения наказаний; 4) достаточная репрессивность административной санкции; 5) стабильность административной карательной политики; 6) законность и справедливость примененных наказаний; 7) сочетание административного наказания с иными мерами воздействия; 8) информированность субъектов права о применении административных санкций; 9) авторитет правоприменительного органа.

Интересным фактором повышения эффективности норм законодательства является поиск и выбор надлежащих правовых средств. В этом плане В. И. Никитинский отмечал, что соответствие избранных правовых средств цели – необходимая предпосылка эффективности правовой нормы, а неправильный выбор средств достижения правовых целей может исказить смысл и значение последних⁴⁰. Большое значение имеет также правильная постановка самих целей. Во-первых, они должны быть адекватны правосознанию и правовой культуре общества, важнейшим социальным ценностям и идеалам. Во-вторых, цели должны быть реальными, достижимыми, а также точными и четкими.

Результаты воздействия норм административно-деликтного права, влияющие на их эффективность, могут быть достигнуты лишь сознательной деятельностью людей, причем не обязательно эти результаты должны быть формально закреплены, записаны в нормативных актах, решающее значение имеют наступившие личностные изменения.

Итак, главным критерием эффективности норм административно-деликтного права являются их цели.

По справедливому мнению профессора И. В. Максимова, «правильное определение целей административного наказания в законе предполагает теоретическое изыскание не только вопроса о том, какие цели должны ставиться перед таким наказанием, но и какие цели ставиться не должны в силу того, что не могут быть достигнуты с помощью административного наказания. Верное решение таких проблем послужит «умножению» эффективности административно-деликтного закона и практического его применения»⁴¹. Этому корреспондирует закрепление в ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ правила, согласно которому административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

⁴⁰ См.: Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971. С. 40.

⁴¹ Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 176.

Эффективность правосудия по делам об административных правонарушениях есть результат действия социального механизма в целом, а не отдельных его элементов (например, административно-деликтного права). Это ведет к пониманию «эффективности как комплексной категории, которая находится в зависимости от качества процессуального законодательства (оптимальность, целесообразность, гарантированность), его успешной реализации, кадрового и материального обеспечения судопроизводства»⁴². Например, законодательство, регламентирующее общественные отношения, возникающие при применении судьями административных наказаний, постоянно меняется в целях повышения его эффективности. Составной частью совершенствования административно-деликтного законодательства стало принятие КоАП РФ, устанавливающего более формализованный порядок применения административных наказаний, а впоследствии и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, наделяющих компетенцией по рассмотрению данной категории дел различных субъектов административной юрисдикции и судей. Это предопределило необходимость поиска наиболее оптимального распределения полномочий между ними, усовершенствования в решении вопросов подведомственности, объективно влияющих на эффективность производства. Нам импонирует точка зрения М. Я. Масленникова о том, что вопросы подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях, процессуальные по своему назначению и содержанию, и предопределяют качество рассмотрения указанных дел⁴³.

Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности непосредственным образом влияет на результаты правоприменительной административно-деликтной практики и качество принимаемых в этой области решений. В связи с этим особую значимость приобретает уровень должной правовой регламентации осуществления судопроизводства по делам об административных правонарушениях

⁴² Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 132.

⁴³ См.: Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности : учеб.-практ. пособие. М., 2006. С. 88.

ниях и статуса его участников. Данными обстоятельствами определяется научная актуальность и практическая значимость изучения эффективности судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

С юридической точки зрения качественной характеристикой производства по делам об административных правонарушениях является его эффективность, т.е. способность обеспечивать при определенных условиях достижение социально значимых целей, характеризующаяся соотношением фактически достигнутого результата рассмотрения дела об административном правонарушении (решения о привлечении к административной ответственности) и нормативно установленного законом уровня охраны правоотношений административно-правовыми санкциями.

Чтобы решить практический вопрос об измерении эффективности правосудия, исследователь должен иметь четкое представление о его «эталоне», т.е. о тех социально полезных целях, которые могут быть достигнуты с помощью правосудия как вида государственной деятельности. Цели судопроизводства по делам об административных правонарушениях – эталон оценки его эффективности. Целью производства по делам об административных правонарушениях является привлечение виновных к административной ответственности, предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, а также обеспечение реальной исполнимости судебных постановлений. Цель производства по делам об административных правонарушениях достигается также посредством учета судебной и административной практики в законотворческой деятельности. Статистическим критерием качества и эффективности производства по делам об административных правонарушениях является сложившаяся на практике оценка стабильности постановлений по делам об административных правонарушениях или числа отмененных и измененных решений.

Цель производства по делам об административных правонарушениях сводится к следующему: юридические и физические лица как субъекты административной ответственности должны быть уверены, что правонарушения пресекаются с помощью соразмерных им мер государственного принужде-

ния, права и законные интересы надежно защищены от противоправных посягательств, а борьба с правонарушениями ведется на основе соблюдения принципа законности.

Учитывая, что административная ответственность заключается в применении административного наказания, осуществляемого в рамках производства по делу об административных правонарушениях, будем исходить из следующего определения видов целей как критериев эффективности норм административно-деликтного права:

1) предупреждение совершения новых административных правонарушений правонарушителями (частная превенция);

2) предупреждение совершения новых административных правонарушений иными лицами (общая превенция);

3) разрешение дела на основе соблюдения принципа законности, т.е. лицо привлекается к административной ответственности на основании и в порядке, предусмотренными КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации;

4) всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, вынесение законного постановления по делу об административном правонарушении;

5) обеспечение исполнения вынесенного постановления;

6) выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Для получения количественных значений эффективности вводятся так называемые показатели эффективности (числовые выражения того признака, по которому можно судить о результатах функционирования изучаемой системы) и коэффициенты эффективности (числовые выражения, выражающие степень достижения цели в относительных величинах). Например, цель производства по делам об административных правонарушениях – законное и обоснованное постановление о назначении административного наказания. В этом случае показатель эффективности – количество постановлений о назначении административного наказания. Коэффициент эффективности – выраженное в процентах соотношение количества законных постановлений о назначении административного наказания с общим количеством постановлений.

О достижении поставленной цели позволяют судить определенные показатели. Одним из показателей эффективности применения того или иного вида административного принуждения может служить состояние рецидивной административной деликтности.

В административно-деликтном праве множественность совершения соответствующих противоправных деяний фигурирует в качестве квалифицирующего признака состава административных правонарушений согласно КоАП РФ в случаях:

– нарушения законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27);

– совершения административного правонарушения, выразившегося в нарушении или незаконном ограничении права на образование, выразившимся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.57);

– нарушения требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 7.23.1);

– действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, если такие должностные лица были

ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 14.9);

– непредставления сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов, если обязательность представления сведений предусмотрена нормативными правовыми актами для установления, изменения, введения или отмены тарифов, а также исполнения указанным органом полномочий по контролю (надзору), сбору информации, а равно их непредставления в указанный уполномоченным органом срок; представления заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов, если обязательность представления сведений предусмотрена нормативными правовыми актами для установления, изменения, введения или отмены тарифов, а также исполнения указанным органом полномочий по контролю (надзору), сбору информации, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 3 ст. 19.7.1);

– непредставления сведений или предоставления заведомо ложных сведений о своей деятельности, неопубликования или опубликования заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса, если опубликование и (или) предоставление таких сведений являются обязательными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а равно нарушения установленных стандартов раскрытия информации о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий и (или) организаций коммунального комплекса и форм ее предоставления и (или) заполнения, включая сроки и периодичность предоставления информации субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 19.8.1);

– выдачи образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации либо выдачи образовательными организациями, имеющими

государственную аккредитацию, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по образовательным программам, не прошедшим государственной аккредитации; умышленного искажения результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования олимпиад школьников, а равно нарушения установленного законодательством Российской Федерации в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 6 ст. 19.30).

Перечень данных составов административных правонарушений позволяет выделить такой вид множественности, как совершение административного правонарушения лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ дается определение аналогичного административного правонарушения применительно к действиям, квалифицируемым по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ. Под аналогичным правонарушением по указанной статье следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда (например, первый раз должностное лицо не произвело расчета при увольнении одного, а позднее – при увольнении другого работника)⁴⁴.

Следующий вид рассматриваемого квалифицирующего признака в соответствии с КоАП РФ – повторность:

– повторное в течение года нарушение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов несовершеннолетних, выразившееся в лишении их права на общение с родителями или близкими родственниками, если такое общение не противоречит интересам детей, в намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли, в неисполнении судебного решения

⁴⁴ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8.

об определении места жительства детей, в том числе судебного решения об определении места жительства детей на период до вступления в законную силу судебного решения об определении их места жительства, в неисполнении судебного решения о порядке осуществления родительских прав или о порядке осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения либо в ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов (ч. 3 ст. 5.35);

– повторное в течение года несоблюдение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при выполнении работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, минимально необходимых требований к выдаче свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (ч. 3 ст. 9.5.1);

– нарушение правил технологического присоединения к электрическим сетям, правил подключения к системам теплоснабжения либо правил подключения к системам водоснабжения и водоотведения, совершенное повторно (ч. 2 ст. 9.21);

– неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, совершенное повторно (ч. 2 ст. 11.15.1);

– движение транспортного средства, имеющего разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения без внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения таким транспортным средством, если такая плата является обязательной, совершенное повторно (ч. 2 ст. 12.21.3);

– управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, совершенные повторно (ч. 4 ст. 12.8);

– пересечение железнодорожного пути вне железнодорожного переезда, выезд на железнодорожный переезд при

закрытом или закрывающемся шлагбауме либо при запрещающем сигнале светофора или дежурного по переезду, а равно остановка или стоянка на железнодорожном переезде, совершенные повторно (ч. 3 ст. 12.10);

– воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) по проведению проверок или уклонение от таких проверок, повлекшие невозможность проведения или завершения проверки, совершенные повторно (ч. 3 ст. 19.4.1);

– невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный пожарный надзор, невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный пожарный надзор, на объектах защиты, на которых осуществляется деятельность в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания, совершенные повторно (ч. 14 ст. 19.5);

– несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), требований законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившееся в проведении проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушении сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя или заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), непредставлении акта о проведенной проверке, привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан или организаций либо проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, совершенные повторно (ч. 2 ст. 19.6.1);

– нарушение требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению, электроустановкам зданий, сооружений и строений, электротехнической продукции или первичным средствам пожаротушения либо требований пожарной безопасности об обеспечении зданий, сооружений и строений первичными средствами пожаро-

тушения; нарушение требований пожарной безопасности к эвакуационным путям, эвакуационным и аварийным выходам либо системам автоматического пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях и строениях или системам противодымной защиты зданий, сооружений и строений, совершенные повторно (ч. 5 ст. 20.4).

Формулировка в КоАП РФ: «те же действия, совершенные повторно» предусматривает привлечение к повышенной ответственности при наличии факта предыдущего правонарушения, за совершение которого был составлен протокол. Естественно, что для осуществления грамотной правоприменительной практики по данным составам необходима четкая организация учета совершаемых правонарушений (по соответствующим протоколам).

Пунктом 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. При этом необходимо иметь в виду, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства⁴⁵.

В научной литературе предлагается ввести ответственность за систематическое нарушение правил дорожного движения⁴⁶.

⁴⁵ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 10.06.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2010. № 8.

⁴⁶ За регулярное игнорирование правил на дороге надо наказывать: возможно, лишать прав или принудительно задерживать автомобиль как средство повышенной опасности. Ввести жесткие меры предлагает Госавтоинспекция. Подоплека у этих предложений более чем серьезная. В ГАИ была сделана выборка злостных нарушителей правил в одном из регионов России. Выяснилось, что в этом регионе 847 человек лишены прав более чем на 10 лет; 26 – остались без водительского удостоверения более чем на 30 лет; 8 – лишены такого права на срок более 40 лет;

Совершенно очевидно, что для определения эффектив-

2 – более чем на 50 лет и 5 – более чем на 60 лет. Вряд ли в других регионах картина будет лучше.

Что делать с такими лихачами, если им и правила не писаны, и административные меры по колено?

Приведем следующий пример. «Герой» одного из телесюжетов, которому якобы права не нужны, получил водительское удостоверение в 1990 г. До 2007 г. он совершил 225 нарушений, которые были зафиксированы. Из них: управление в нетрезвом состоянии – 18 раз, отказ от медосвидетельствования – 20 раз, управление в стадии лишения прав – 55 раз, нарушение правил проезда железнодорожных переездов – 18 раз, выезд на встречную полосу – 21 раз. За все эти нарушения предусмотрено лишение прав. По совокупности данных сроков он лишен прав управления до 2077 г. Возникает вопрос: почему приведены данные только до 2007 г.? Оказалось, что в 2007 г. он изменил фамилию и прописался в другой области и еще 22 раза привлекался к ответственности за управление без прав. Что можно предпринять против такого «террориста» за рулем? Исходя из нашего законодательства – ничего. В КоАП РФ прописаны довольно суровые меры: до 15 суток ареста для тех, кто сел за руль, лишившись права управления. За повторное нарушение в случае пьянки или проезда железнодорожного переезда предусмотрен дополнительный срок лишения прав – на 1 год. Но для тех, кто лишен прав практически пожизненно, все эти меры – ничто.

Приведем пример из истории дорожного движения другого «героя». Житель Кемерово был лишен прав на 88 лет. Его не раз сажали за решетку на 15 суток, однако это его не останавливало. Выйдя из-под ареста, он снова садился за руль, причем пьяный. В результате он погиб в ДТП.

Каким же образом можно обуздать таких лихачей?

«– Сегодня гражданин, лишенный права управления, не лишен возможности управлять транспортным средством, – комментирует ситуацию заместитель начальника Главного управления Госавтоинспекции МВД России П. Бугаев. – У каждого гаража сотрудника полиции не поставишь. Мы привлекаем к ответственности водителя, задерживаем транспортное средство. А он на следующий день приходит с соседом, у которого есть права. Оснований не выдать машину у нас нет – это частная собственность. И этот лихач снова за рулем. Он представляет реальную опасность на дороге, но законодательство не позволяет применить какие-нибудь реальные меры принуждения, которые есть в других странах. Изолировать его от общества нельзя. Максимум, что можно, – это административный арест до 15 суток. Но он вышел и снова сел за руль. Здесь напрашивается одна из мер – принудительное задержание транспорта» (см.: *Баршев В.* Возвращение на балл // Российская газета. 2011. 11 нояб. Столичный выпуск).

Однако применима ли такая мера? Автомобиль действительно частная собственность. Если человека лишили прав, правомерно ли отбирать у него это движимое имущество? Он может его продать, подарить, дать возможность другим людям управлять этим транспортом. Так что конфискация – вопрос тонкий. Хотя мера действительно может оказаться действенной. Но это не единственный вопрос.

ности примененного административного наказания необходимо установить: 1) изменилось ли в лучшую сторону поведение подвергнутого лица и иных лиц (потенциально могущих быть подвергнутыми такому же наказанию); 2) роль примененного (потенциально примененного) наказания в поведении рассмотренных лиц.

Таким образом, полноценная оценка эффективности норм административно-деликтного права затруднена, если критерии не выражены соответствующими показателями,

«— Анализ дорожных происшествий, связанных с выездом на встречную полосу, показывает, что абсолютное большинство таких ДТП происходит не на участках с введенным ограничением, а на прямой дороге с хорошей видимостью и без ограничений, — продолжает П. Бугаев. — При этом виновниками таких аварий в подавляющем большинстве случаев становятся водители, которые ранее многократно нарушали правила дорожного движения. Есть такая группа водителей — потенциальные нарушители, которые могут совершить дорожное происшествие. И здесь требуется дополнительная мера административного принуждения, предусматривающая ответственность за систематическое нарушение правил движения» (см.: Там же).

Напомним, что такая мера была еще в советские годы — прокол в правах. Дырка делалась за любое нарушение правил. За три дырки лишали прав на год. Позже была введена балльная система. 15 баллов за год — лишение прав на 1 год. Потом в связи с либерализацией кодекса от этой системы отказались. Последний раз, когда вносились изменения в КоАП РФ, предполагалось восстановить балльную систему. Баллы вводились только для тяжких, особо опасных нарушений правил, как-то: выезд на встречную полосу, проезд ж/д переезда, превышение скорости более чем на 60 км/час, управление в пьяном виде. Однако после первого чтения эти баллы были выброшены из кодекса.

В настоящее время всерьез обсуждается введение балльной системы, как это сделано в большинстве европейских стран. Например, в Германии у водителя есть определенное количество баллов, и за каждое нарушение с него списывается несколько очков. В Великобритании, наоборот, за каждое нарушение начисляется определенное количество баллов. Итог один: баллы списанные в течение года до нуля или набранные до определенного количества, — лишение прав. Помимо этого в зависимости от количества баллов вырастает сумма страховки, она становится для автовладельца дорожке. Такая идея тоже не раз озвучивалась руководством МВД, однако пока не нашла своего воплощения в жизни. Стоимость страховки вырастает только после аварии. Так что цена полиса на предупреждение ДТП практически не влияет. Есть еще один выход: поскольку лихачам все равно, с правами они или без, то им будет также все равно, лишат их прав по количеству баллов или за очередной выезд на встречную полосу. Поэтому, вероятно, пора вводить уголовную ответственность за систематическое нарушение правил.

т.е. количественными измерителями реализации критериев, которые предназначены для уяснения качественных характеристик норм административно-деликтного права, а показатели необходимы для измерения количественных параметров, необходимых для оценки реализации имеющих критериальное значение целей этой деятельности.

Показателем по первому критерию (т.е. предупреждение совершения административных правонарушений лицом, привлеченным к административной ответственности) следует считать повторность совершения административного правонарушения.

Показателем по второму критерию (т.е. предупреждение совершения административных правонарушений иными лицами) следует считать соотношение между количеством лиц, знающих о наличии административно-правового запрета, и количеством лиц, не совершивших нарушение данного административно-правового запрета.

Показателем по третьему критерию (т.е. законное постановление по делу об административном правонарушении) следует признать соотношение количества отмененных и измененных постановлений к числу вынесенных как вступивших, так и не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях за определенный период.

Большое значение для эффективности правового регулирования, действенности административных санкций имеет соблюдение условий эффективности. В административно-правовой литературе выделяют два направления, по которым можно сгруппировать условия эффективности административно-правовых санкций: 1) условия эффективности, связанные с действующим законодательством; 2) условия эффективности, связанные с реализацией административных наказаний⁴⁷.

Эффективность норм административно-деликтного права зависит от следующих условий:

1) государственной политики в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений;

⁴⁷ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 182.

2) правового качества законов об административных правонарушениях;

3) деятельности судей, уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, иных уполномоченных органов и их должностных лиц по возбуждению дела об административном правонарушении, его рассмотрению и вынесению постановления по делу, исполнению постановления по делу;

4) правовой культуры правоприменителя;

5) правосознания правонарушителя.

Субъекты, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, многочисленны: и судьи, и органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и иные уполномоченные органы и их должностные лица. Если для должностных лиц производство по делу об административных правонарушениях – это одна из государственных функций, то для судей правосудие по делам об административных правонарушениях – это деятельность на профессиональной основе. Очевидно, что и правовая культура перечисленных субъектов объективно должна носить профессиональный характер, и уровень этого профессионализма будет явным образом сказываться на итоговых результатах и их оценке обществом. Обществу важно не собственно общественное устройство органов государственной власти, а результаты их работы, своевременность и эффективность разрешения возникающих конфликтов. Качество этих результатов (справедливость, законность и др.) предопределяется, прежде всего, профессиональным пониманием своего индивидуального предназначения в обществе.

С учетом особой динамичности законодательства об административных правонарушениях, того, что к подведомственности судей отнесено большинство составов административных правонарушений, и именно судьи наделены самыми широкими полномочиями по назначению административных наказаний, судебское усмотрение непосредственным образом влияет на результаты правоприменительной административно-деликтной практики и качество принима-

емых в этой области решений⁴⁸. Судейское усмотрение – это предоставленные судье российским законодательством право и обязанность свободы выбора одного из нескольких закрепленных в нормах КоАП РФ, АПК РФ, законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях решений по конкретному делу, основанное на его мировоззрении, профессиональном опыте и убеждении, осуществляемое в процессуальной форме в интересах личности, общества и государства⁴⁹.

Как известно, категория «правосознание» включает в себя весьма широкий круг понятий. Однако для исследования эффективности правовых норм обычно достаточно использования двух из них: «знание» норм права и «отношение» к ним, поскольку именно эти категории определяют реальное поведение людей в ситуациях, урегулированных правом.

Эффективность норм административно-деликтного права определяется наряду со специфическими правовыми условиями и некоторыми общими условиями эффективности управленческого воздействия, а также рядом общесоциологических условий.

§ 3. Качественные характеристики норм административно-деликтного права

Любой закон – это, прежде всего, творение человеческого разума, продукт познания законодателем достаточно сложных явлений действительности. Знания постоянно уточняются, углубляются, иногда изменяются и в данном смысле всегда относительны. Именно из этих философских предпосылок и возникает вечная проблема совершенствования законодательства.

Осуществим простейшую количественную оценку эффективности в форме сравнения, которое позволит вынести суждения о количественной стороне сравниваемых величин

⁴⁸ См.: *Погорелова Н. С.* Судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 4.

⁴⁹ См.: Там же. С. 8.

лишь на уровне самых общих тенденций, по шкале «больше – меньше», но не может дать ответ на вопрос, насколько отличаются друг от друга сравниваемые объекты⁵⁰.

Группа факторов нормы с административной санкцией состоит из таких переменных, как отсутствие (наличие) пробелов, определенность (неопределенность, недостаточная определенность) признаков составов правонарушения, полнота (неполнота, недостаточная полнота) регулирования, отсутствие или наличие противоречий с ранее принятыми нормами, «тяжесть» или легкость санкции⁵¹.

Общеизвестно, что основополагающим условием эффективности применения права в качестве регулятора тех или иных общественных отношений является определенность и должная унификация (единообразность применения) понятий, терминов и институтов, составляющих основу сегмента общественных отношений (используемых участниками общественных отношений), подлежащего регулированию.

Чтобы вычлениить общепреventивное воздействие норм, предусматривающих административную ответственность, необходимо определить, какое число лиц воздерживается от совершения административных правонарушений вследствие установленной ответственности и какое число лиц нарушает предписания, несмотря на нормы об ответственности⁵².

По мнению С. М. Пелевина, «если в определениях вышестоящих судов постоянно подвергаются толкованию составные элементы логической структуры правовой нормы, то это, вне всяких сомнений, говорит о нестабильности последней, неадекватности ее регулируемым общественным отношениям»⁵³.

Таким образом, важный фактор эффективности норм административно-деликтного права – правильное познание, определение законодателем предмета и методов пра-

⁵⁰ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980. С. 164.

⁵¹ См.: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 40.

⁵² См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 179.

⁵³ Пелевин С. М. Эффективность права и дальнейшее совершенствование законодательства о разводах // Правоведение. 1971. № 3. С. 99.

вового регулирования. Существенную роль в обеспечении эффективности норм законодательства призвано сыграть и соблюдение правил юридической техники – законодательной и правоприменительной. Вместе с тем данные правила должны разрабатываться не произвольно, по усмотрению соответствующих органов и должностных лиц, а с учетом традиций, менталитета, правовой культуры. Следует согласиться с М. Н. Марченко в том, что «для того чтобы принимаемый акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни общества и был эффективен, весьма важно заранее разрешить круг проблем, касающихся его характера, формы, внутренней структуры, места и роли в системе других нормативно-правовых актов. Важно также определить факторы, способствующие или, наоборот, препятствующие подготовке и принятию того или иного нормативно-правового акта. Необходимо четко спрогнозировать позитивные и возможные негативные (побочные) последствия реализации требований, содержащихся в различных нормативно-правовых актах»⁵⁴.

Соблюдение правил законодательной техники, прогнозирование последствий принимаемых нормативных актов, адекватное отражение законодателем тенденций общественного развития и социальных потребностей – все это показатели эффективной законотворческой деятельности в сфере административной ответственности.

Одной из важнейших задач федерального и регионального законодательства в области законодательства об административных правонарушениях является принятие законов высокого правового качества. Однако в настоящее время количественные параметры административно-деликтного законодательства превалируют над качественными. Нередки случаи издания неправовых законов об административных правонарушениях (особенно на региональном уровне), нарушающих права, свободы и законные интересы граждан.

В связи с этим актуальным является научное обеспечение законотворчества в области законодательства об административных правонарушениях.

Проблема обеспечения правового качества законов об административных правонарушениях напрямую связана с за-

⁵⁴ *Марченко М. Н.* Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 661–662.

дачей обеспечения надежной правовой защищенности личности в сфере административной юрисдикции. Различного рода дефекты в законах об административных правонарушениях снижают эффективность административной юрисдикции и провоцируют правоприменительные ошибки, которые часто выражаются в нарушениях прав граждан.

В юридической литературе слабо разработаны теоретические и прикладные проблемы совершенствования инструментально-правового и технико-юридического качества законов об административных правонарушениях. Практически не исследованными остаются теоретические и научно-методические проблемы экспертной диагностики законотворческих дефектов в законопроектах (законах) об административных правонарушениях. Ввиду этого необходимо вновь обратиться к теории правового качества закона как частной научной теории.

В. В. Игнатенко определяет правовое качество закона как относительно самостоятельную категорию, которая «означает устойчивую целостную совокупность свойств правовой легальности, инструментально-правовых и технико-юридических свойств закона, которая является одной из предпосылок эффективного и стабильного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями»⁵⁵.

В зависимости от содержания (предметной направленности) правовых свойств закона ученый выделяет три относительно самостоятельных вида правового качества закона: качество правовой легальности, инструментально-правовое качество, технико-юридическое качество.

Под правовой легальностью законов об административных правонарушениях В. В. Игнатенко понимает «устойчивую совокупность правовых свойств данных законов, характеризующую их соответствие по различным основаниям Конституции РФ, общепризнанным нормам международного права о правах человека и гражданина и правовым законам более высокой юридической силы»⁵⁶. Подвидами правовой легальности законов об административных пра-

⁵⁵ *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 300.

⁵⁶ Там же. С. 302.

вонарушениях являются компетенционная, содержательно-правовая и процедурная легальность. В оценке правовой легальности законов об административных правонарушениях значение должно отводиться нормотворческим требованиям принципов законодательства об административных правонарушениях⁵⁷.

Законы об административных правонарушениях должны обладать «качеством процедурной легальности, в основе которого лежит совокупность правовых свойств, характеризующая соответствие процесса издания закона установленным порядку и процедуре его принятия и вступления в силу»⁵⁸. Критериями оценки процедурной легальности законов об административных правонарушениях выступают правовые требования, изложенные в предписаниях о нормотворческих правилах и законодательных процедурах.

Инструментально-правовое качество законов об административных правонарушениях, по мнению В. В. Игнатенко, «представляет собой устойчивую совокупность правовых свойств законов, которая характеризует полноту, непротиворечивость и точность регламентации в них операциональных правореализующих правовых средств (средств – деяний) в целях эффективного достижения определенных правовых задач»⁵⁹. Представляется важным, по мнению ученого, создать нормативную модель применения операционального правореализующего правового средства.

Необходимость проведения формально-логического анализа текстов нормативных правовых актов вытекает не только из требований законодательной техники, но и из более глубокого, базисного принципа, определяющего необходимость рационального отношения к действительности, в том числе и в целях достижения реального господства права как одного из определяющих условий жизнедеятельности общества в правовом государстве. Посредством текстов нормативных правовых актов воля законодателя обретает целостность, законченность формы, что способствует ее общедоступности, а также эффективности. Нарушение логики закона, неточность его формулировок, неопреде-

⁵⁷ См.: Там же.

⁵⁸ Там же. С. 303–304.

⁵⁹ Там же. С. 304.

ленность использованных терминов порождают многочисленные запросы, влекут дополнения, толкования и разъяснения, вызывают непроизвольную трату времени, сил и энергии, являются питательной почвой для бюрократической волокиты⁶⁰.

Приведем пример с заменой термина «административные взыскания» на «административные наказания». Административная ответственность выражается в применении к нарушителям особых средств государственного воздействия – административных наказаний, специфичных по содержанию и отличных от мер уголовного наказания, дисциплинарного воздействия и имущественной ответственности. Замена термина «административные взыскания» на «административные наказания» в новом КоАП РФ имеет ряд следующих положительных моментов:

1. В полной мере позволяет распространить на них общий режим международных стандартов механизма защиты прав и основных свобод человека, предполагающего универсальную трактовку правовой категории «наказания».

2. Меры административной ответственности, став «наказаниями», вписываются в сферу действия конституционного запрета жестокого и унижающего человеческое достоинство наказания.

3. Определением «наказательной» природы административно-деликтных санкций создана база для изменения законодательных подходов к соотношению административной и уголовной ответственности⁶¹.

Под технико-юридическим качеством законов об административных правонарушениях В. В. Игнатенко понимает «устойчивую совокупность правовых свойств этих законов, характеризующую степень их соответствия выработанным наукой и законотворческой практикой правилам и приемам

⁶⁰ См.: Тимошенко И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности : состояние и направления развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.

⁶¹ См. подробнее: Адушкин Ю. С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 209–210.

законодательной техники»⁶². При этом, по мнению ученого, необходимо оценивать: 1) технико-юридическое качество структурирования законов; 2) технико-юридическое качество использования логических средств при изложении текста законов; 3) технико-юридическое качество использования языковых средств при изложении текста законов.

Основными критериями оценки технико-юридического качества структуры законов об административных правонарушениях являются следующие:

- 1) критерий правовой однородности структурного подразделения закона;
- 2) критерий композиции структурных подразделений законов по принципу от «общего – к частному»;
- 3) критерий объемной сбалансированности структурных подразделений законов;
- 4) критерий единой рубрикации однотипных структурных подразделений законов;
- 5) критерий соответствия наименования и предмета регулирования структурных подразделений законов.

А. А. Антонов, анализируя структуру и содержание действующих законодательных актов субъектов Федерации об административных правонарушениях, отмечает отсутствие единства в структуре рассмотренных актов. По его справедливому мнению, четкое структурирование законодательных актов, строгое следование правилам законодательной техники позволило бы избежать множества проблем и недостатков. А. А. Антонов приходит к выводу о том, что «наиболее удачной формой законодательного акта об административных правонарушениях является кодифицированный акт – кодекс об административных правонарушениях, построенный по аналогии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Такая форма закрепления норм, регулирующих вопросы административной ответственности, по своей структуре, сущностным и содержательным характеристикам в сравнении с другими формами систематизации является наиболее совершенной и действенной формой правового регулирования. Для правоприменителя работа с единым кодифицированным актом намного проще,

⁶² *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях. С. 304.

чем с тремя-пятью отдельными законами, каждый из которых устанавливает принципы деликтного законодательства, перечни субъектов административной юрисдикции и лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»⁶³.

По мнению И. В. Тимошенко, под оценочными категориями законодательства об административной ответственности понимаются «такие употребленные законодателем отдельные термины или совокупности терминов, содержание которых не определено ни в законодательстве об административной ответственности, ни в нормах иных правовых актов, за нарушение требований которых была установлена административная ответственность, в силу чего они могут и должны трактоваться правоприменителями по-разному»⁶⁴.

В качестве основных критериев оптимального использования оценочных понятий в законах об административных правонарушениях, с точки зрения В. В. Игнатенко, могут быть предложены следующие:

- 1) временной критерий;
- 2) критерий взаимной определенности разноотраслевых пограничных правовых запретов;
- 3) критерий учета требований неправовых (моральных) регуляторов.

Следует согласиться с И. В. Тимошенко, что предоставление правоприменителям чрезмерно широких рамок усмотрения посредством наличия в законодательстве об административной ответственности большого количества оценочной лексики не может способствовать реализации принципа законности в административно-деликтном праве. Вместе с тем полное исключение оценочной деятельности правоприменителя не будет способствовать таким принципам, как справедливость и гуманизм⁶⁵.

⁶³ Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 16.

⁶⁴ Тимошенко И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности : состояние и направления развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 8.

⁶⁵ См.: Там же. С. 9.

При подготовке проектов законов об административных правонарушениях законодатель должен учитывать требования определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, необходимые для обеспечения единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителем.

Научные юридические понятия, выраженные в юридических определениях, прямо и непосредственно используются в законодательной и административно-юрисдикционной практике. Поэтому юридические определения соответствующих научных юридических понятий должны быть безукоризненными с точки зрения их содержания, строгости, четкости, ясности стиля и языка. Отмечая значение юридических определений, А. А. Пионтковский писал: «В юридических науках определения играют большую роль, чем в каких-либо других науках. От характера определений соответствующих юридических понятий, юридических институтов, правоотношений и их элементов зависит качество разработки всей данной отрасли юридической науки. От этого в сильной степени зависит и процесс применения действующих правовых норм на практике»⁶⁶.

Критерий справедливости обеспечивается посредством применения определенной диспозиции, поскольку в случае неопределенной диспозиции, когда устанавливается административная ответственность за «нарушение правил...», допускается неограниченно широкое толкование нормы (правила могут устанавливаться не только законами и подзаконными актами субъектов Федерации, но и актами местного самоуправления, локальными актами). Неопределенная диспозиция позволяет вводить ограничения прав граждан не только законом, что приводит к неоправданному расширению сферы административного усмотрения в области ограничения прав граждан.

Разновидностью технико-юридического качества законов об административных правонарушениях является их лингвистическое качество, под которым В. В. Игнатенко понимает «совокупность свойств законов, характеризующих степень

⁶⁶ *Пионтковский А. А.* К методологии изучения действующего права // Ученые записки ВИЮН. 1946. Вып. 4. С. 36.

соответствия их текстов лексическим, семантическим, грамматическим и другим лингвистическим правилам и нормам, выработанным языкознанием и апробированным в законотворческой практике»⁶⁷.

В юридической литературе выделяются два подхода к содержанию понятия «дефектный административно-правовой акт». Во-первых, по характеру нарушений требований законности понятием «дефектный акт» могут охватываться акты с неустраиваемыми нарушениями требований законности⁶⁸. Во-вторых, по виду нарушенных требований законности – утверждается, что понятием «дефектный акт» охватываются акты, принятые с нарушением некоторых требований законности⁶⁹. При этом С. В. Никитин выделяет три группы нарушений требований законности: к содержанию акта, к компетенции органа, принявшего акт, и формальные требования, включающие в себя форму (вид) акта, порядок его принятия и подписания, а также процедуру государственной регистрации, опубликования и введения в действие. Понятие дефектного акта он связывает с несоблюдением лишь формальных требований⁷⁰.

В литературе высказывается мнение, что дефектный административно-правовой акт обладает двумя группами признаков: первая – родовые признаки, показывающие его принадлежность к любым административно-правовым актам; вторая – видовые признаки, выделяющие его из всех административно-правовых актов (он должен не соответствовать предъявляемым к актам требованиям законности)⁷¹.

В роли эффективного средства обеспечения правового качества законов об административных правонарушениях зарекомендовала себя правовая законотворческая инициатива.

С вопросами эффективности норм административно-деликтного права тесно связана проблема технологичности

⁶⁷ *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях. С. 305.

⁶⁸ См.: *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. М., 1968. С. 107.

⁶⁹ См.: *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010. С. 158.

⁷⁰ См.: Там же.

⁷¹ См.: *Андреев Д. С.* Понятие дефектного административно-правового акта // *Административное право и процесс.* 2010. № 6. С. 13.

законодательства, под которой понимается свойство закона, выражающееся в нормативном закреплении способов (процессов) реализации его положений. Анализ практики показывает, что направленные на достижение определенной цели правовые нормы, в которых существует потребность, как правило, не применяются (или применяются недостаточно эффективно), если не предусмотрен механизм их действия, правовые средства достижения поставленной цели.

Для обеспечения эффективности закона об административных правонарушениях необходимо, чтобы он отвечал определенным требованиям, критериям. Например, под критериями формирования законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях А. А. Антонов понимает общие правила законодательной техники, некие единообразные принципы создания законодательных актов об административных правонарушениях, обеспечивающие решение двух задач:

1) внешней, направленной на согласование регионального и федерального законодательства;

2) внутренней, направленной на формирование цельной и логически последовательной концепции регионального закона, на разработку типового или модельного кодекса субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях⁷².

При анализе вопроса о социальной действенности закона, прежде всего, предполагается выяснить, соблюдаются ли его нормы теми ответственными лицами, которым адресован этот закон.

Более внимательное и систематическое наблюдение за действием законов, связанное с предоставлением обратной информации от правоприменительных органов в учреждение, занимающееся подготовкой законодательства, не только повысило бы качество и эффективность законов, но и одновременно способствовало бы решению целого ряда сложных проблем, обременяющих сегодня законодателя.

Основные качества законодательства находятся в тесной связи с продолжительностью действия законов, с их надежностью. Нормативный акт, который действует лишь один

⁷² См.: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 16.

день и затем подвергается изменению, не может выполнять возложенные на него функции, даже если он издан легитимной правотворческой властью.

Таким образом, эффективность норм административно-деликтного права с позиции правового качества нормы характеризуется фактически достигнутым уровнем целей административно-деликтного закона к нормативно установленным задачам законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

Социальная адекватность, стабильность рассматриваемых законодательных актов, защищенность прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, общества в целом являются необходимыми условиями становления гражданского демократического общества в России, прогрессивного развития и процветания государства и каждого субъекта Федерации.

Глава 5

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ

§ 1. Достижение эффективности норм административно-деликтного права в исторической ретроспективе

Категория ответственности – философско-религиозная по истокам возникновения и времени первоначального формирования, наполненная моральным содержанием. Она – культурный плод, возникший в лоне платоново-стоической философии и завершивший институциональное развитие в сочинениях отцов церкви и в практике деятельности христианской церкви¹.

Становлению института административной ответственности предшествовал продолжительный период генезиса. Анализируемый вид юридической ответственности как разновидность санкций в публичной сфере зародился в античном праве². Поскольку административная ответственность является одним из важнейших институтов административного права, рассмотрим вначале вопросы, связанные с историей становления российского административного права, а также с институтом административного принуждения, важными составляющими которого являются административно-правовые санкции.

Российское административное право формировалось путем рецепции в научной и преподавательской деятельности России немецкой концепции «полицейского права».

¹ См.: Административная ответственность // Закон. 1998. № 9. С. 84–105.

² См.: Агапов А. Б. Административные правонарушения в сфере бизнеса : учеб. пособие. М., 2006. С. 24.

Под предметом науки полицейского права понималось изучение общественных отношений в сфере государственного управления. Термин «полиция» (от греч. *politeia* — государство) применительно к данной науке не отождествлялся с деятельностью правоохранительного органа с таким названием. Этим термином обозначалась деятельность государственной власти, прежде всего исполнительной. В императорской России, включая период «думской монархии», не существовало четкого разграничения властей — отсутствовал избираемый населением орган представительной (законодательной) власти, независимые органы судебной власти были созданы лишь после судебной реформы Александра II (1864). Избираемая подданными Государственная дума (1905–1917) ввиду ее ограниченных полномочий представляла собой лишь прототип органа законодательной власти. В России не было обособленной исполнительной власти — назначение и освобождение от должности министров, включая и председателя правительства, являлись прерогативой монарха, даже в период деятельности Государственной думы всех четырех созывов. Таким образом, в отечественной науке административного (полицейского) права не было политико-правовых предпосылок для четкого определения сфер исследования: предмет науки не сводился только к изучению исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, как это свойственно административистике периода новейшей истории. Наука административного (полицейского) права рубежа XIX–XX вв. затрагивала и смежные правовые отрасли — государственное и даже уголовное и уголовно-исполнительное право (применительно к правоохранительной деятельности полиции)³.

В науке административного (полицейского) права не было четких различий административных и уголовных правонарушений — преступлений и проступков. Оба эти понятия рассматривались как преступления, различающиеся степенью общественной опасности. В настоящее время наблюдается также тенденция ужесточения административной ответственности, что делает грань между преступлениями и правонарушениями достаточно «тонкой». Нельзя однозначно

³ См.: Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник. М., 2004. С. 119.

утверждать, что действующие административно-правовые санкции менее суровые, чем уголовно-правовые⁴. В связи с этим административно-деликтное право становится или частью уголовного права и переходит в него, или приобретает составы, охраняемые ранее уголовно-правовыми санкциями.

Ю. Е. Аврутин отмечает: «Насколько мы можем судить по работам российских исследователей правоохранительной деятельности, полиция в дореволюционной России, милиция периода СССР и в определенной мере милиция постсоветской России всегда была «этатизированной, т.е. отличалась приоритетом интересов государства, а не личности, тотальным присутствием во всех сферах жизнедеятельности социума, использованием при этом насилия как основной формы проявления государственного принуждения по отношению к социуму»⁵. Такое положение сложилось одновременно с формированием российской государственности. В конце XVIII в. законодатель использовал термин «полиция» и как управление в широком смысле, и как орган государства. К началу XX в. России не удалось преодолеть стадию «полицейского государства», созданное ранее МВД представляло собой лишь «разросшуюся полицию», о чем свидетельствует даже формулировка основных задач МВД: «пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи» – почти дословно повторявшая задачи полиции, сформулированные за столетие до этого»⁶.

Принуждение как ведущий принцип деятельности полиции (милиции) по отношению к социуму подчеркивается практически во всех работах российских полицейстов на протяжении двух последних столетий. «Содержание всякой исполнительной власти, – отмечал в начале XX в. В. Йозефи, – всецело исчерпывается правовой охраной... Содержание всякой исполнительной власти – правовая охрана, а всякая исполнительная власть – правоохранительная... Всякая

⁴ Например, речь идет о санкциях административно-деликтного права в отношении юридических лиц, которые достигают размера административного штрафа в пять миллионов рублей.

⁵ *Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. СПб., 1998. С. 330.*

⁶ *Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 331.*

правовая охрана – организованное принуждение»⁷. «В настоящее время, – отмечал современник Иозефи В. М. Гессен, – мы понимаем не только в России, но и в Германии под полицейской деятельностью не административную деятельность вообще, а только определенный вид, определенный род государственной деятельности – деятельность, направленную на поддержание безопасности и порядка, связанную с применением принудительной власти»⁸.

Интересные тенденции организации правоохранительной деятельности наблюдаются в современной России. Судя по многочисленным историческим и литературным источникам, в России исторически сформировалась приверженность к авторизации полицейской власти и ее слияние с государственной властью или, пользуясь выражением известного российского ученого-полициста Ю. П. Соловья, «инкапсулированность милиции в систему государственного управления»⁹. В настоящее время в условиях демократизации политической жизни России наблюдается расширение субъектов полицейской деятельности, способных оказать конкуренцию традиционной государственной милиции. Имеется в виду военная полиция, судебная полиция (институт судебных приставов), природоохранительная милиция, не государственные (частные) охранные и сыскные структуры¹⁰.

В. Г. Татарян, проанализировав имеющиеся в научной литературе стран СНГ мнения относительно периодизации административно-деликтного законодательства, пришел к выводу, что его можно условно разделить на два основных периода: а) советский, начавшийся с середины 1920-х гг. и закончившийся распадом СССР в декабре 1991 г.; б) постсоветский, начало которому было положено в 1992 г.¹¹ Совет-

⁷ *Иозефи В.* Опыт юридической науки полицейского права. Основные понятия. Материальное полицейское право. Могилев-Подольский, 1902. С. 23, 31.

⁸ *Гессен В. М.* Лекции по полицейскому праву. СПб., 1908. Вып. 1. С. 21.

⁹ *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 73, 76.

¹⁰ См.: *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. СПб., 1998. С. 348.

¹¹ См.: *Татарян В. Г.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств – участников содружества независимых государств : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 26–27.

ский период, в свою очередь, ученый условно предлагает разделить на три этапа: первый – зарождение законодательства об административной ответственности в республиках образованного Союза ССР (с середины 20-х и до конца 60-х гг. прошлого столетия); второй – становление (с начала 1970-х и до середины 1980-х гг.); третий этап – его кодификация как закономерный итог эволюции административно-деликтного законодательства.

М. В. Ермоленко в развитии института административной ответственности должностных лиц обозначает следующие периоды: первый – 1917–1921 гг.; второй – 1922–1930 гг.; третий – 1931–1961 гг.; начало четвертого связывается с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»; наступление пятого – с принятием 23 октября 1980 г. и введением в действие с 1 марта 1981 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях; с 1 января 1985 г. по начало 90-х гг.; с начала 90-х гг. по 1 июля 2002 г. и с 1 июля 2002 г. по настоящее время¹².

И. В. Куртяк выделяет три этапа развития административно-деликтного законодательства: первый этап с 1946 по 1980 г.; второй – с 1980 по 1990 г.; третий – с начала 1990 г. по настоящее время¹³. Отрицательным моментом данной систематизации является то, что она охватывает лишь период существования Советского Союза.

Принимая во внимание данные точки зрения проанализируем историю развития законодательства об административных правонарушениях, оценивая его эффективность.

Значимая роль в исследовании и разработке теории административной ответственности принадлежит ординарному профессору кафедры государственного и административного права Демидовского юридического лицея (г. Ярославль), в дальнейшем профессору Московского университета И. Т. Тарасову.

¹² См.: *Ермоленко М. В.* Административная ответственность должностных лиц в России : учеб. пособие. Н. Новгород, 2003. С. 35.

¹³ См.: *Куртяк И. В.* Административно-деликтное законодательство : понятие, содержание, этапы развития // История государства и права. 2003. № 6. С. 19–22.

В Российской империи административное законодательство было разрозненным до XIX в. В 1832–1839 гг. была осуществлена его официальная инкорпорация – способ систематизации действующего права путем объединения в сборнике или собрании правовых актов в хронологическом, алфавитном или ином порядке (например, по отраслям права)¹⁴. В целях систематизации был подготовлен Свод законов Российской империи, составленный на основе Полного собрания законов Российской империи (1830 г.). Том XV Свода законов назывался «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» и содержал нормы, за нарушение которых налагались следующие взыскания:

- «1) выговоры, замечания, внушения;
- 2) денежные взыскания не свыше трехсот рублей;
- 3) арест не свыше трех месяцев;
- 4) заключение в тюрьме не свыше одного года и шести месяцев»¹⁵.

Были сформулированы и составы правонарушений: «проступки против порядка управления; против благочиния, порядка и спокойствия; при несоблюдении полицейских правил, касающихся продажи крепких напитков; против общественного благоустройства; при нарушениях Устава о Паспортах; Устава Строительного и Путей Сообщения; при нарушениях правил осторожности от пожаров; почтово-телеграфных правил; при проступках против народного здоровья; против личной безопасности, об оскорблении чести, угрозах и насилии, о проступках против прав семейственных; чужой собственности»¹⁶ и др. Данный Устав не был кодифицированным актом об административной ответственности, он содержал в себе нормы различных законодательных актов, уложений, уставов, положений.

Начавшийся впоследствии активный процесс административного нормотворчества привел к появлению множества министерских инструкций, ведомственных правил, подменяющих законодательные акты. Появилось и «губернаторское законодательство» в форме обязательных постановлений

¹⁴ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998.

¹⁵ Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. URL: http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sud_ustav/ustav_nakaz.htm.

¹⁶ Там же.

– предшественник законодательства субъектов Российской Федерации. Полнейшая бессистемность и непоследовательность законодательства об административных правонарушениях требовали новой систематизации, на что неоднократно указывали теоретики права¹⁷.

Впоследствии, уже при советской власти, первым систематизированным законодательным актом об административных правонарушениях стал Административный кодекс Украинской ССР от 12 октября 1927 г., предусматривавший административную ответственность за нарушения правил охраны порядка и безопасности в промышленности и сельском хозяйстве, в строительстве, на транспорте и в социально-культурной сфере, а также устанавливавший правовое регулирование процесса привлечения к административной ответственности и исполнения наказаний.

В 1922 г. было решено приступить к разработке Административного кодекса. Однако ни один из проектов не был утвержден законодательными органами, хотя в юридической литературе 1922–1927 гг. было много высказываний в пользу принятия такого кодекса в РСФСР.

В Российской Федерации в 1924 г. Консультационным бюро при участии заинтересованных управлений НКВД был подготовлен проект Административного кодекса, состоявший из восьми частей: «1. Органы советского управления. 2. Советская служба. 3. Охрана революционного порядка. 4. Меры борьбы против эксплуатации трудящихся. 5. Меры помощи трудовому населению, пострадавшему от империалистической и гражданской войн и от стихийных бедствий. 6. Строительство населенных мест и благоустройство. 7. Формы административной деятельности. 8. Гарантии революционной законности в советском управлении»¹⁸. К сожалению,

¹⁷ См., например: *Андреевский И. Е.* Полицейское право. СПб., 1874–1876 ; *Лешков В. Н.* Русский народ и государство. М., 1858 ; *Шпилевский М. М.* Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875 ; *Околькский А. С.* О понятии полицейского права // Варшавские университетские издания. 1894. Т. 6.

¹⁸ В Народном комиссариате внутренних дел. Работа по составлению Кодекса // Власть Советов. 1923. № 4. С. 85. См. также: *Анисимов П. В., Симухин В. Д., Симухин А. В.* Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2004. С. 6 ; *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 164–166.

кодифицированное законодательство об административных правонарушениях не устраивало ОГПУ, поскольку исключало возможность произвола, называемого «пролетарским правосознанием». Принятие Административного кодекса было признано нецелесообразным ввиду того, что вопросы административного права подвергаются частым изменениям и некоторые из разделов Кодекса подлежат переработке. Включение в Кодекс глав, касающихся деятельности ОГПУ, «ограничит права ОГПУ»¹⁹.

А. И. Елистратов писал по этому поводу: «...в 1923 году НКВД были предприняты большие работы по собиранию материалов советского административного права и выработке административного кодекса... Кодекс был первоначально задуман по весьма обширной программе, которая затем, в процессе работы, была довольно значительно сужена. В 1924 году проект административного кодекса подвергся дальнейшей переработке... В результате означенной переработки он получил характер административного устава, регулирующего формы административной деятельности, охрану революционного порядка и общественного благоустройства и безопасности. Законодательного оформления проект административного устава пока не получил»²⁰. Не был утвержден ВЦИК и проект этого административного устава.

В 1930-е гг. в РСФСР законодательство об административной ответственности ограничивалось сферой отношений между исполнительной властью и гражданами. Такое положение обусловлено тем, что все «народное хозяйство» стало государственным и его регулирование осуществлялось с использованием административно-командных механизмов административного контроля и дисциплинарного воздействия. Административная ответственность использовалась для осуществления репрессивных функций в отношении граждан со стороны государства, отраслевых органов государственного управления (наркоматов, комиссий при Совете народных

¹⁹ См.: *Бородин Э.* Административный кодекс. (По проекту НКВД) // Административный вестник. 1925. № 12. С. 13–14.

²⁰ *Елистратов А. И.* Административное право в РСФСР. Л., 1925. С. 9.

комиссаров и т.п.), местных органов власти²¹. В качестве административных взысканий за одни и те же правонарушения в разных регионах применялись различные меры государственного принуждения, не урегулированные никаким законодательным положением²². Л. И. Поспелова отмечает, что на государственном уровне отсутствовала заинтересованность в демократических принципах развития права, поэтому и не решались вопросы упорядочения хотя бы в виде простейших форм систематизации норм административно-деликтного законодательства, порой не осуществлялась хронологическая текущая публикация нормативных актов, значительная часть законодательства была засекречена²³.

В основном данный период характеризуется крайней разрозненностью административно-деликтного законодательства и в юридической литературе рассматривается как хаотический, поскольку нормы об административной ответственности физических лиц устанавливались кругом центральных и местных органов государственной власти. В основу административно-деликтного законодательства был положен количественный признак.

Дальнейшее законотворчество в части установления административной ответственности в стране проводилось под лозунгом «ограничения» наложения взысканий в административном порядке. Первым актом, систематизировавшим административные взыскания и ограничившим круг субъектов административной юрисдикции, стало постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1928 г. «Об ограничении наложений взысканий в административном порядке»²⁴, действовавшее до 60-х гг. прошлого века. В соответствии с этим постановлением применялись штрафы, принудительные работы, предупреждение и конфискация имущества. Но названный акт не предусматривал составов администра-

²¹ См.: *Поспелова Л. И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 49.

²² См.: *Португалов Г.* Административные взыскания // *Власть Советов.* 1922. № 3. С. 15.

²³ См.: *Поспелова Л. И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. С. 50.

²⁴ СУ РСФСР. 1928. № 50. Ст. 379.

тивных проступков, поэтому к 1960 г. в стране действовали около 500 союзных законодательных и правительственных актов, применение которых затруднялось их рассредоточением по многочисленным правовым источникам, изданным в разное время. Нередко между нормами, содержащимися в различных источниках, обнаруживались несогласованности и противоречия, некоторые из них устаревали либо были несовершенны с точки зрения юридической техники²⁵.

Следующим актом, «ограничившим» наложение административных взысканий, стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»²⁶, на основе которого были изданы республиканские нормативные правовые акты.

По уже сложившейся в советском праве традиции нормотворчество развивалось путем издания новых нормативных правовых актов об административной ответственности, во многом не зависящих от названного Указа, часто ему прямо противоречащих, а теоретические исследования развивались в направлении научного обоснования необходимости кодификации норм об административных правонарушениях²⁷.

В то же время не были достаточно разработаны теоретические основы кодификации административного законодательства. Так, А. Е. Лунев писал: «Идея создания административного кодекса по ныне действующей системе науки административного права пока слабо обоснована, а практически мало реальна»²⁸. По его мнению, ни научная разработка всего комплекса вопросов административного права, ни практика кодификации не были подготовлены

²⁵ См.: *Поспелова Л. И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. С. 51.

²⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

²⁷ См., например: *Петров Г. И.* О кодификации Советского административного права // Советская юстиция. 1962. № 5; *Лунев А. Е.* Административный кодекс нужен // Там же. 1960. № 5; *Его же.* Некоторые вопросы административного права в связи с его кодификацией // Там же. № 12; *Нашиванко Н., Корнев А. Да.* Административный кодекс нужен // Там же. 1961. № 8.

²⁸ *Лунев А. Е.* Некоторые вопросы теории советского административного права // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 16.

для решения такой сложной задачи, как разработка административного кодекса в соответствии с существовавшей в то время системой науки административного права. Не созрели также реальные условия для разработки административно-процессуальных кодексов союзных республик²⁹. Ученый считал, что кодификация административного права по отдельным отраслям государственного управления и по группам однородных административно-правовых институтов являлась в то время единственно возможной и реальной³⁰.

Кодификация законодательства об административных правонарушениях стала реально возможной лишь в 1980-е гг. в обстановке относительной стабильности общественных отношений, когда и в теории административного права сложилось представление о системе и структуре законодательства об административных правонарушениях. Кроме того, Конституция СССР 1977 г. прямо поставила задачу совершенствования законодательства об административной ответственности.

К этому времени в СССР сложился своеобразный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Союзом и союзными республиками в сфере правового регулирования. На уровне Союза принимались основы законодательства, а в союзных республиках – соответствующие законы и кодексы. Таким же образом еще в 1960-е гг. предлагалось кодифицировать и административное законодательство. «По СССР возможно издание: а) основ административного законодательства СССР; б) основных начал в области здравоохранения, просвещения и некоторых других отраслей хозяйства и культуры; в) типовых уставов (железных дорог, связи и др.); г) кодексов как комплексных актов по отдельным отраслям или сферам государственного управления.

По союзным республикам возможно издание: а) административных кодексов; б) кодексов об административной ответственности; в) административно-процессуальных кодексов;

²⁹ См.: *Лунев А. Е.* Некоторые вопросы административного права в связи с его кодификацией // Советское государство и право. 1960. № 12. С. 24.

³⁰ См.: Там же. С. 25.

г) типовых уставов организаций и учреждений (республиканских и местных)»³¹.

В некоторой степени эта идея и была реализована: 23 октября 1980 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, а в 1984–1985 гг. – кодексы союзных республик об административных правонарушениях.

С принятием общесоюзных Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980 г.) был сделан первый и довольно большой шаг в направлении кодификации административно-правовых норм, регламентирующих общие положения, цели, основания, перечень видов и порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях³². Исследование проблем административной ответственности в 60 – 80-х гг. прошлого столетия способствовало развитию советской административно-правовой теории, совершенствованию законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и повышению эффективности правоприменительной деятельности специальных субъектов административной юрисдикции.

Следующий этап кодификации административно-деликтного законодательства характеризуется принятием КоАП РСФСР. Содержание материальных и процессуальных норм требовало более глубокой детализации, создания кодифицированных актов. В 1984 г. постановлением Верховного Совета РСФСР вводится в действие Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, который являлся основным источником административно-деликтного законодательства³³ и проект которого был разработан учеными ВНИИ МВД СССР³⁴.

³¹ *Попова В. И.* К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 155.

³² См.: *Татарян В. Г.* Развитие и совершенствование института мер обеспечения административно-юрисдикционного производства : от общесоюзных Основ до кодексов об административной ответственности стран СНГ // Российский судья. 2004. № 8. С. 32–35.

³³ ВВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 910.

³⁴ См.: *Бородин С. В., Шергин А. П., Савин М. Я.* О проекте кодекса союзной республики об административных правонарушениях // Советское государство и право. 1981. № 5. С. 13–21.

КоАП РСФСР, включавший нормы об административной ответственности за отдельные виды правонарушений, нормы, закрепляющие принципы и общие положения административно-деликтного законодательства, высоко оценивался учеными-административистами того времени³⁵. А. П. Шергин через 10 лет после его принятия писал, что «изданием КоАП РСФСР 1984 года не только упорядочено законодательство об административной ответственности, но и завершено нормативное обособление самостоятельной отрасли российского права – административно-деликтного права»³⁶.

В КоАП РСФСР были закреплены материальные, компетенционные и процессуальные нормы об административных правонарушениях. Процессуальный блок закреплен в виде самостоятельного раздела Кодекса. При конструировании Особенной части был использован смешанный критерий группировки норм об административной ответственности за конкретные виды административных правонарушений. В одних случаях такая группировка осуществлялась по объекту посягательства (гл. 5, 6, 14 КоАП РСФСР), в других – по сфере совершения административных правонарушений. Российский законодатель в силу приоритета союзного законодательства был ограничен в выборе норм, регулирующих административную ответственность. При подготовке КоАП РСФСР не была осуществлена полная ревизия действующего законодательства в данной сфере. Нормы союзного законодательства автоматически включались в республиканские кодексы.

В КоАП РСФСР впервые была упорядочена целая отрасль отечественного деликтного законодательства. Кодекс заменил существовавшие до его принятия многочисленные акты об административной ответственности. И дело не только в том, что правоприменитель и граждане получили стабильную нормативную базу о борьбе с административными правонарушениями, что само по себе представляется важ-

³⁵ См., например: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка : сб. науч. трудов / ред. кол.: И. Е. Васильев [и др.]. Горький, 1985.

³⁶ Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 53.

ным. Кодекс определил компетенцию законодателя в этой сфере правового регулирования и ее пределы. Данное обстоятельство следует особо подчеркнуть, поскольку в рамки права были поставлены как поведение граждан, так и деятельность многочисленных субъектов административной юрисдикции и законотворческий процесс. Пятнадцатилетний опыт применения КоАП РСФСР подтвердил не только правильность выбора законодательного решения, но и жизнеспособность данного нормативного акта³⁷.

КоАП РСФСР не стал единственным нормативным актом, регулирующим вопросы административной ответственности. Наряду с ним продолжали действовать многочисленные акты местных Советов народных депутатов. И после распада СССР появилось множество законодательных актов субъектов Российской Федерации, легитимность которых всегда вызывала сомнения ввиду того, что полномочия субъектов Российской Федерации по изданию актов об административной ответственности не были основаны на нормах КоАП РСФСР. Последний предусматривал лишь возможность издания такого рода актов местными Советами народных депутатов по ограниченному кругу вопросов. Субъекты Российской Федерации не только «унаследовали» данные полномочия, но и существенно их расширили. Заметим, что края и области в составе РСФСР не имели своего законодательства, а автономные республики могли в соответствии со ст. 5 КоАП РСФСР устанавливать административную ответственность по вопросам охраны общественного порядка, если они не были урегулированы Кодексом, по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями. Быстро изменяющиеся общественные отношения потребовали развития законодательства об административных правонарушениях и на федеральном уровне. Появились нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушения таможенного, налогового, бюджетного законодательства, законодательства о выборах и референдумах, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и др.

³⁷ См.: *Поспелова Л. И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. С. 67–68.

С принятием Конституции РФ 1993 г., развитием административно-деликтного законодательства в рамках действующего КоАП РСФСР возникла необходимость подготовки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку многие нормы действующего КоАП РСФСР безнадежно устарели, не соответствовали Конституции РФ и федеральным законам, отражавшим новые экономические и социально-экономические реалии³⁸. В связи с новой Конституцией оказались фактически утраченными силу положения КоАП РСФСР о разграничении компетенции между Федерацией и ее субъектами.

Последние, получив по Конституции более широкие, нежели это было раньше, права на собственное правовое регулирование, начали активно ими пользоваться. Республики, края, области, автономные образования поспешили через принятие собственных законов начать процесс оформления атрибутов своей независимости и самостоятельности. Республика Карелия, например, приняла свой собственный Закон «Об административных правонарушениях», предписывавший не применять на ее территории 38 статей Особенной части и три статьи Общей части КоАП РСФСР. В краях, областях, городах федерального значения начали также издаваться свои нормативные акты по вопросам административной ответственности. Формулировались новые составы административных проступков, значительно увеличивались по сравнению с КоАП РСФСР предельные размеры штрафов, устанавливались новые виды административных взысканий, изменялась подведомственность в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Таким образом, единство действия КоАП на территории России оказалось, по существу, нарушенным.

Кроме положений о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, оказались фактически не востребованными и некоторые положения КоАП РСФСР о разграничении компетенции между различными органами по установлению административной ответственности. Както незаметно пропал критерий самого разграничения. В та-

³⁸ См.: *Студеникина М. С.* К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 113.

ких условиях по любому из вопросов совместного ведения в одинаковой степени стало возможным нормотворчество федеральных парламента и правительства, представительных органов субъектов Федерации и их исполнительных органов. Вследствие создавшегося вакуума снизился (в аспекте иерархии нормативных актов) уровень правового регулирования административной ответственности. Особенно это характерно для регионального нормотворчества³⁹.

Произошла частичная подмена процессуальных норм Кодекса ведомственной регламентацией, когда ведомства стали создавать административно-процессуальные нормы, отличные по своему содержанию от весьма детального процессуального раздела КоАП РСФСР, содержавшего 82 статьи. В сложившейся ситуации оказались утраченными некоторые процессуальные гарантии для участников разбирательства дел об административных правонарушениях⁴⁰.

Необходимо отметить, что сам КоАП РСФСР за время своего действия не пребывал в состоянии статичности, неоднократно изменялся и дополнялся. Всего корректировке подверглись 179 статей Кодекса. Наиболее постоянным объектом изменений была его «Особенная часть». Только за пять последних лет в нее дополнительно введено 83 новых состава административных правонарушений. Но все изменения вносились хаотично, без внутренней системной связи, не касались главных элементов содержания Кодекса. При внесении изменений допускалась уже привычная для законодателей формации 1990–1997 гг. неряшливость: терялись целые статьи (или их части); возникала путаница в порядке перечисления статей; новая редакция статей не всегда влекла необходимые изменения по всему тексту Кодекса; терминология так и не была приведена в соответствие с изменившимися общественно-политическими обстоятельствами.

По мнению И. В. Веремеенко, К. Г. Салищевой, М. С. Студеникиной, за семь лет в КоАП РСФСР включено 80 статей, изменена существенным образом редакция более 40 из них.

³⁹ См.: Студеникина М. С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 114.

⁴⁰ См.: Там же.

Первое официальное поручение по подготовке нового кодифицированного акта по институту административной ответственности было дано в утвержденной Указом Президента РФ «Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы». Указом поручалось разработать проект Основ законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Впоследствии неоднократно менялась форма законодательного акта: он назывался то федеральным законом об административных правонарушениях, то кодексом об административных правонарушениях. Таким образом, в самом начале работы над проектом встал вопрос о выборе наиболее приемлемой формы кодификации. Из названных вариантов нужно было выбрать модель наиболее оптимального соотношения централизации и децентрализации в решении вопросов административной ответственности, учесть общие принципы разделения компетенции и сам характер правил позитивного управления⁴¹.

Принципиальным образом изменилась ситуация после принятия КоАП РФ, в ч. 1 ст. 1.1 которого законодатель прямо указал на законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, включив их в систему законодательства об административных правонарушениях. Одновременно новый Кодекс запретил издание федеральных законов об административных правонарушениях.

Совершенствование административно-деликтного законодательства – сложный процесс, в котором условно можно выделить два основных направления: текущее правотворчество и кодификацию⁴². Невероятно интересно, аргументированно и красиво В. Д. Сорокин критиковал набравший в то время скорость процесс декодификации законодательства об административной ответственности; он считал это явление «процессом совершенно неестественным, разрушающим единую правовую материю данного правового института»⁴³. Можно

⁴¹ См.: *Студеникина М. С.* К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 115.

⁴² См.: *Куртяк И. В.* Административно-деликтное законодательство : понятие, содержание, этапы развития. С. 21.

⁴³ *Сорокин В. Д.* О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // *Правоведение.* 1999. № 1. С. 49.

восхищаться работой и мастерством ученого, спорящего со своими коллегами по проблеме, обусловленной развитием в конце XX в. института административной ответственности⁴⁴.

В. Д. Сорокин доказывал, что «нужна воля законодателя, направленная на то, чтобы «разместить все ведомственные правонарушения», как существующие, так и могущие возникнуть, в соответствующих главах Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях. В нем всем составам найдется место!»⁴⁵.

Ю. С. Адушкин, анализируя новейшие кодексы стран СНГ, отмечает, что кодексы об административных правонарушениях являются актами монопольно регулируемыми на общегосударственном уровне административно-деликтные отношения с исключением подзаконной регламентации материально-правовых вопросов административной ответственности⁴⁶. Уменьшается доля «местного» компонента (регионального и муниципального) либо он полностью исключается в административно-деликтном регулировании.

Воззрения такого ученого, как А. Е. Лунев, были воплощены в КоАП РСФСР и практически в неизменном виде перешли в действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях. Сказанное относится к дефиниции такого административного наказания, как предупреждение⁴⁷. А. Е. Лунев в своих исследованиях подчеркивал превентивную функцию предупреждения, отождествляя данный вид административного наказания с общественным порицанием.

⁴⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Административный процесс в трудах профессора В. Д. Сорокина : «управленческая» концепция и ее значение для науки административного права // *Административное право и процесс.* 2006. № 4. С. 14.

⁴⁵ *Сорокин В. Д.* О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности. С. 49.

⁴⁶ См.: *Адушкин Ю. С.* Реформирование административно-деликтного законодательства на постсоветском пространстве : новые приоритеты правовой политики // *Конституция Российской Федерации и современное законодательство : проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России) : Междунар. науч.-практ. конф. (1–3 октября 2003 г.) : в 3 ч. / под ред. А. И. Демидова, В. Т. Кабышева.* Саратов, 2003. Ч. 1. С. 59.

⁴⁷ См.: *Аганов А. Б.* К 100-летию профессора Александра Ефремовича Лунева // *Административное право и процесс.* 2010. № 6. С. 3.

В своей концепции административной ответственности А. Е. Лунев обосновал наказания, влекущие имущественные обременения нарушителя, к ним в то время относились штраф и конфискация. Первое из них сохранило свою значимость в условиях действующего права и представляет собой наиболее применяемое административное наказание. Характерно, что материализованное воплощение данной публичной санкции, всегда выраженное в рублевом эквиваленте, оставалось неизменным в русском имперском праве, где оно было предусмотрено в качестве малозначительного наказания еще Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1864 г.)⁴⁸.

КоАП РФ ввел несколько новых видов административных наказаний, среди которых – дисквалификация и административное приостановление деятельности. Например, появление дисквалификации обосновывается необходимостью усиления системы внутреннего контроля, принятия мер к тому, чтобы максимально увеличить меры материальной и иной ответственности, которую может понести уличенный в коррупционных действиях чиновник⁴⁹.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Процесс эволюции законодательства об административной ответственности характеризовался изданием многочисленных несистематизированных актов, что, очевидно, не свидетельствовало об эффективности законодательства об административных правонарушениях.

2. Дальнейшая эволюция норм об административной ответственности переросла в первый кодифицированный акт (первая его кодификация была осуществлена только в 1984 г., когда был принят КоАП РСФСР и кодексы других союзных республик бывшего СССР), это способствовало единству законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере административной ответственности и было направлено на достижение ее эффективности. В нем были систематизированы материальные, компетенционные и про-

⁴⁸ См.: Там же. С. 4.

⁴⁹ См.: Баркатунов В. Ф. Антикоррупционная направленность действующего административного законодательства // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 166.

цессуальные нормы об административной ответственности. Для первой кодификации административно-деликтного законодательства характерны ограничения республиканского законодателя в возможностях выбора норм, поскольку нормы союзного законодательства автоматически включались в республиканские кодексы. КоАП РСФСР не стал единственным нормативным актом, регулирующим вопросы административной ответственности. Наряду с ним продолжали действовать многочисленные акты местных Советов народных депутатов, место которых со временем заняли законодательные акты субъектов Российской Федерации.

3. Становление новых общественных отношений, принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., потребность эффективной административно-юрисдикционной защиты интересов личности, общества и государства актуализировали вторую кодификацию административно-деликтного законодательства. В ее процессе были обоснованы две основные модели будущих кодифицированных актов: 1) комплексная кодификация материальных, компетенционных и процессуальных норм об административной ответственности в рамках КоАП РФ и 2) отдельная кодификация материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях, предполагающая создание двух самостоятельных – административно-деликтного и административно-деликтного процессуального – кодексов. Законодателем была принята за основу первая модель кодекса.

4. Анализ проекта кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и этапов его прохождения в официальных инстанциях подтверждал правильность коренного реформирования административно-деликтного законодательства. В проекте нашли отражение конституционные положения, потребность юрисдикционной защиты новых общественных отношений, сформулирован ряд существенных новелл (нормы об административной ответственности юридических лиц, введение института административного расследования и др.).

История показывает, что эволюция законодательства об административных правонарушениях, а следовательно, эффективность норм об административной ответственности зависели от государственной политики, например введения

института административной ответственности юридических лиц, исключения из видов административных наказаний исправительных работ, усиление административной ответственности в связи с началом антиалкогольной компании и др. Практика доказала, что данная политика не всегда была правильной, это касается, прежде всего, законодательства об административной ответственности субъектов Российской Федерации. Введение административной ответственности на территории субъектов Федерации абсолютно неэффективно, поскольку законодатель, как очевидно, не всегда правильно определяет цели норм административно-деликтного права.

§ 2. Международный опыт достижения эффективности норм административно-деликтного права

В европейской традиции эффективность – один из элементов оценки законов. «Оценка законов, оценка влияния законов – относительно новое явление в Европе. Ее растущая актуальность связана с изменениями в форме законодательства. Современное законодательство приняло форму программ, нацеленных на достижение определенных целей. В этих условиях одного лишь правильного применения норм недостаточно. Необходимо удостовериться, достигнуты ли поставленные цели фактически. С этой целью должно быть оценено влияние правовых норм, для того чтобы сделать необходимые выводы и перейти к усовершенствованию норм там, где это необходимо. Таким образом, традиционная проверка соответствия законодательства постепенно стала сопровождаться и объединяться с оценкой влияния законодательства»⁵⁰.

В Швейцарии проблема качества законодательства и его эффективности послужила основанием зарождения новой правовой науки – легистики, занимающейся комплексным исследованием проблем законодательной деятельности. Этот

⁵⁰ *Исаков В. Б.* Теоретические подходы к понятию эффективности закона. URL: http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/4.html

подход, по мнению профессора Швейцарской академии государственного управления Л. Мадера, объединяет элементы науки, искусства и мастерства и ставит в центр внимания как содержание законодательства, так и его форму⁵¹.

Следует сказать, что и в отечественной правовой литературе заметно усилилось внимание к проблемам юридической техники⁵², научный и практический интерес к которой не случаен и вызван целым рядом следующих объективных и субъективных факторов.

Во-первых, радикальным обновлением всей системы законодательства, необходимостью повышения его эффективности, обеспечения внутренней согласованности правовой системы в рамках федеративного государства, создания правового государства.

Во-вторых, расширением границ регулирующего воздействия на общественные отношения с помощью закона как акта высшей юридической силы, потребностью нового подхода к качеству «отделки» законодательного материала, его структурирования, выработки механизмов реального воздействия на общественные процессы.

В-третьих, сближением правовых систем в условиях интернационализации права, утверждением приоритета норм и принципов международного права перед национальным правом, вступлением нашей страны в Совет Европы, признанием обязательной юрисдикции Европейского суда и необходимостью в связи с этим унификации многих отраслей и институтов права, правовой терминологии, использования законодотворческих и правоприменительных процедур и режимов.

В-четвертых, массовым распространением информационных правовых систем, что требует строгой классификации

⁵¹ См.: Оценка законов и эффективности их принятия : материалы Междунар. семинара (г. Рязань, 16–17 декабря 2002 г.). М., 2003.

⁵² См.: Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2000 ; Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001 ; Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000 ; *Власенко Н. А.* Основы законодательной техники : практ. руководство. Иркутск, 1995 ; *Керимов Д. А.* Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие. М., 1998 ; *Шугрина Е. С.* Техника юридического письма : учеб.-практ. пособие. М., 2000 ; и др.

и унификации законодательства, более четкой его рубрикации. Решить все эти вопросы без юридической техники практически невозможно.

Наконец, в-пятых, растущей ролью законодательства в защите прав и свобод человека и гражданина.

Нынешние условия требуют высокой правовой грамотности и знания юридической техники не только от государственных служащих, но и рядовых граждан. Юридическая техника становится действенным инструментом в реализации прав и законных интересов граждан⁵³. В литературе чаще всего выделяются следующие виды юридической техники: 1) законодательная (нормотворческая, законотворческая техника); 2) правоприменительная (правореализационная или техника индивидуальных правовых актов); 3) интерпретационная или техника актов официального толкования; 4) техника систематизации и учета нормативных правовых актов; 5) техника обнародования (опубликования) нормативных правовых актов.

Высокий технико-юридический уровень правовых документов – один из важнейших показателей общей и правовой культуры общества. «От того, в какой степени в стране развита юридическая техника, – справедливо утверждается в предисловии к книге Э. Аннерса «История европейского права», – во многом зависит уровень ее цивилизованности...»⁵⁴.

В российской научной традиции понятие «эффективность» используется как наиболее широкая категория, охватывающая разные аспекты эффективности.

В целях изучения международного опыта оценки эффективности правового регулирования в сфере административной ответственности, обобщим имеющиеся представления о нормативно-правовом содержании института административной ответственности за рубежом.

Действующее законодательство США предусматривает классификацию преступлений и проступков по следующему принципу:

«1) Capital felonies – преступления, наказуемые смертью или пожизненным заключением;

⁵³ См.: *Денисов Г. И.* Юридическая техника : теория и практика // Журнал российского права. 2005. № 8.

⁵⁴ Цит. по: *Аннерс Э.* История европейского права. М., 1994. С. 7.

- 2) Ordinary felonies – преступления, наказуемые более чем на один год лишения свободы;
- 3) Misdemeanors – проступки, наказуемые штрафом или лишением свободы на срок до одного года;
- 4) Gross misdemeanors – проступки, наказуемые тюремным заключением на срок от 30 дней до одного года;
- 5) Petty misdemeanors – проступки, наказуемые штрафами или тюремным заключением на срок до 30 дней;
- 6) Violation – деяния, наказуемые незначительным штрафом и не влекущие судимости⁵⁵.

Исходя из приведенной классификации, в США предусмотрено разрешение дел о данных правонарушениях различными звеньями судебной системы и в различном порядке⁵⁶. Так, к ответственности за violation привлекают «полицейские суды» (суды при полицейских департаментах, относящихся к мировой юстиции). В этом случае привлечение к уголовной ответственности не влечет судимости. Рассмотрение правонарушений типа *felonies* осуществляется иными судами – с участием присяжных. Выбор суда и порядка рассмотрения дела определяются типом правонарушения по размеру предусмотренного за него наказания⁵⁷.

В. А. Мельников предлагает классификацию преступлений и проступков по тяжести предусмотренных за них наказаний закрепить в законодательстве Российской Федерации⁵⁸.

В учениях административного и уголовного права Германии вопрос о соотношении преступления и административного правонарушения является одним из ключевых. Это связано с двойственностью природы административно-деликтного законодательства ФРГ и его тяготением к уголовному праву, которое сложилось в Германии исторически⁵⁹.

⁵⁵ *Samaha J.* Criminal justice. St. Paul (USA). 1997. P. 131.

⁵⁶ См.: Мельников В. А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту. Волгоград, 2002. С. 110.

⁵⁷ См.: Там же. С. 110.

⁵⁸ См.: Там же. С. 111.

⁵⁹ См.: Гаврилова Л. В. Разграничение преступления и административного правонарушения как научная и нормотворческая проблема в ФРГ // Академический юридический журнал. 2003. № 3(13) (июль–сент.).

Существенные изменения, имеющие важные политические, правовые и социальные последствия, претерпела система законодательства Украины. Республика приобрела независимость, и это делает украинский опыт проведения реформ в административно-правовой сфере весьма интересным и познавательным.

В концепции развития законодательства Украины на 1997–2005 гг. предусматривалось принятие таких основополагающих актов для административно-процессуального законодательства, как Административно-процессуальный кодекс, Кодекс административных процедур Украины, а также кодекс Украины об административных проступках⁶⁰.

Административный процессуальный кодекс Украины должен регулировать отношения в области: полномочий административного суда, административного производства, особенностей административного судопроизводства, апелляционного производства, повторного открытия производства, исполнительного производства.

Кодекс административных процедур Украины должен определять: положение участников административных процедур; способы обеспечения надлежащего исполнения административных процедур; вопросы, связанные с принятием нормативных актов; основания и способы разрешения обращений и заявлений граждан; основы взаимоотношения государства с населением; виды административных взысканий.

Кодекс об административных проступках призван урегулировать ряд процессуальных проблем, связанных с наложением административных наказаний. Было опубликовано несколько работ, посвященных сравнительному анализу института административной ответственности в законодательстве России и Белоруссии⁶¹.

⁶⁰ См.: *Минашкин А. В.* О совершенствовании административного и административно-процессуального законодательства в Украине // Журнал российского права. 2001. № 5.

⁶¹ См., например: *Макарейко Н. В.* Система административных наказаний (взысканий) по российскому и белорусскому законодательству // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 19–23; *Татарян В. Г.* Новое административно-деликтное законодательство Республики Беларусь : первые впечатления и размышления // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.

В ст. 2.2 КоАП Беларуси предусмотрены два момента, с которых правонарушение признается окончанным: по общему правилу правонарушение признается окончанным с момента совершения деяния; правонарушение, связанное с наступлением последствий, указанных в статьях Особенной части Кодекса, окончено с момента фактического наступления этих последствий.

Преимущество белорусского КоАП – установление ответственности не только за оконченное правонарушение, но и за покушение на него. Часть 2 ст. 2.1 КоАП Беларуси гласит: «Административным правонарушением может быть деяние в виде: 1) оконченного административного правонарушения; 2) покушения на административное правонарушение. Покушением на административное правонарушение признается умышленное действие физического лица, непосредственно направленное на совершение административного правонарушения, если при этом оно не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам⁶²».

В белорусском КоАП закреплён институт соучастия: «Соучастием в административном правонарушении признается умышленное совместное участие двух и более физических лиц в совершении административного правонарушения». Кроме того, в Кодексе содержится подробная характеристика соучастников: исполнителя, организатора и пособника⁶³.

В законодательстве зарубежных государств средством обеспечения эффективности административной ответственности может выступать не только ужесточение санкций, но и применение иных мер. Рассмотрим это на следующем примере.

Государственная политика и правовое регулирование в области производства и оборота винодельческой продукции, как справедливо отмечают Жан-Марк Баан и Мишель Ман-

С. 347–367 ; Хорьков В. Н. Меры административной ответственности по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь (сравнительное исследование) // Правоведение. 2005. № 1. С. 142–151 ; *Его же*. Актуальные вопросы заимствования уголовно-правовых терминов в КоАП РФ и КоАП Республики Беларусь // Там же. 2008. № 2. С. 76–80.

⁶² См.: Хорьков В. Н. Актуальные вопросы заимствования уголовно-правовых терминов КоАП РФ и КоАП Республики Беларусь // Правоведение. 2008. № 2. С. 77.

⁶³ См.: Там же. С. 79.

жюк, не были результативными, если бы не была внедрена система контроля качества вина, снабженная эффективными санкциями, особенно на стадии производства⁶⁴.

Действительно, специфика метода правового регулирования в области винодельческого виноградарства, производства и оборота винодельческой продукции весьма ярко характеризуется мерами ответственности, санкциями за нарушение законодательства в этой области. Это специфические административно-правовые меры, не свойственные в таком сочетании более ни для каких иных отраслей и сегментов сельского хозяйства, иных областей экономических отношений. Более того, в законодательстве зарубежных стран имеются совершенно уникальные меры ответственности⁶⁵.

На основе анализа и обобщения зарубежного опыта правового регулирования в исследуемой области В. А. Берзин выделяет следующие виды административных наказаний: денежный штраф; санкция в виде возложения обязанности раскорчевать незаконно засаженный, предназначенный для виноделия виноградарский участок, уничтожить виноградник; санкция в виде возложения обязанности уничтожения или переработки незаконной или опасной винодельческой продукции; временное или полное лишение права заниматься данным видом деятельности; аннулирование свидетельства о категорировании винодельческой продукции; временное или полное прекращение прав на использование защищенного наименования винодельческой продукции; приостановление ввоза и вывоза промежуточной или готовой винодельческой продукции; конфискация товаров, продукции, упаковки, этикеток и прочих объектов, связанных с правонарушением, или в случае неидентифицированных продуктов; прекращение или приостановление деятельности государственных учреждений или контрольных органов; лишение виновных лиц свободы; введение ограничений на получение субвенций, иных форм государственной поддерж-

⁶⁴ Цит. по: *Берзин В. А.* О специфике мер административной ответственности в области винодельческого виноградарства, производства и оборота винодельческой продукции в зарубежных странах // *Административное право и процесс.* 2010. № 4. С. 38.

⁶⁵ См.: Там же. С. 39.

ки; обязанность восстановления в случаях прививки неразрешенных видов⁶⁶.

Представляется, что именно набор различных видов административных наказаний повышает эффективность административной ответственности за правонарушения в области производства винодельческой продукции. К тому же заслуживает внимания тот аспект, что в рамках перечисленных видов административных наказаний идет своя «детализация». К примеру, денежный штраф может устанавливаться как в фиксированном размере, так и в размере, исчисляемом исходя из долей или кратных стоимости урожая или стоимости оцененных продуктов или товаров. Примечательно, что в случае рецидива устанавливается увеличенный размер штрафа. Рецидив наблюдается, когда в течение 365 дней после объявления санкции, совершается нарушение такого же типа и классификации, если только санкционированное решение вступило в законную силу путем административного разбирательства.

Представляется правильным на основе указанного примера сделать вывод о том, что подбор административных наказаний, исходя из характера совершенного правонарушения, а самое главное, достаточный набор административных наказаний, позволяющих эффективно использовать те или иные правовые средства воздействия, достигают целей, которые вкладывал законодатель при правовом регулировании производства и оборота винодельческой продукции.

Законодательство об административных правонарушениях не предусматривает института международного сотрудничества, без которого противодействие транснациональной преступности юридических лиц становится неэффективным.

Например, закон ГДР от 12 января 1968 г. о борьбе с нарушениями порядка предписывал прекратить дело об административном проступке, если сам факт рассмотрения дела или иное воспитательное мероприятие оказали достаточное исправительное воздействие на правонарушителя. Рассмотрение дел об административных правонарушениях рекомендовалось в местах, где возможно достижение максимального

⁶⁶ См.: Берзин В. А. О специфике мер административной ответственности в области винодельческого виноградарства, производства и оборота винодельческой продукции в зарубежных странах. С. 39–41.

общественного эффекта. Как правило, они должны рассматриваться по месту жительства или работы (учебы) нарушителя, если иное не оговорено в законе⁶⁷.

В странах западной демократии, а также в США к числу факторов, предопределяющих роль полиции в обществе, относятся следующие:

– ожидание общества относительно деятельности полиции как системы контроля над преступностью, а также социального обслуживания населения;

– разумное сочетание обеспечения полицией потребностей органов власти национального, регионального и местного уровней;

– постановка перед полицейскими формированиями, их отраслевыми службами и подразделениями реальных задач, соответствующих их возможностям⁶⁸.

Западные полицейисты в качестве ведущего направления улучшения работы полиции рассматривают повышение ее роли в обществе, укрепление контактов полиции с населением, рост профессионализма полицейских как основы эффективного исполнения полицейских и «неполицейских» функций. Следует отметить, что в последние годы ориентация на повышение роли правоохранительных органов в обществе и укрепление их связи с населением считается приоритетной и в Российской Федерации, что находит свое отражение и в официальных документах, и в трудах ученых-юристов.

Например, в Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск России, утвержденной приказом МВД России №145 1996 г.⁶⁹, подчеркивается, что система МВД на всех своих иерархических уровнях в ближайшей и отдаленной перспективах должна среди прочего быть социально воспринятой, опирающейся на широкие слои населения и институты гражданского общества. По мнению Ю. Е. Аврутина,

⁶⁷ См.: Шергин А. П. Правовое регулирование административной юрисдикции в европейских социалистических государствах // Управление и право. М., 1975. С. 306.

⁶⁸ Цит. по: Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000. С. 69.

⁶⁹ Документ утратил силу (см.: Приказ МВД Рос. Федерации от 24 мая 2007 г. № 462. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»).

новая миссия российской милиции, определяя «развитие и совершенствование системы МВД... должна: отражать гуманистически ориентированные, базирующиеся на международном законодательстве о правах человека потребности российского общества в вопросах обеспечения правопорядка и законности; быть ориентированной на качественное, высокопрофессиональное и высокоморальное обслуживание всего населения как своих клиентов независимо от того, почему конкретный гражданин стал «клиентом» системы; определять формы и методы повседневной работы, профессиональную этику и профессиональную мораль, кадровую политику, т.е. отбор только людей определенного типа, готовых – после соответствующего обучения – к реализации сформулированной миссии»⁷⁰. При этом «...общая целевая ориентация процесса развития и совершенствования деятельности органов внутренних дел, повышения ее эффективности заключается в превращении функционирования органов внутренних дел в социально одобряемую, осуществляемую в соответствии с нормами права, морали и нравственности деятельность, обеспечивающую надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств»⁷¹.

Нетрудно заметить, что эффективность правоохранительной деятельности рассматривается здесь через восприятие милиции населением, через ее одобрение им. Представляется, что это – единственно верный подход к пониманию эффективности правоохранительных органов демократического общества, которые перестают быть только органами насилия и принуждения и все больше трансформируются в органы социального обслуживания населения, оказания ему массовых социальных услуг⁷².

Надо сказать, что к идее превращения полиции в органы по оказанию социальных услуг населению неоднозначно относятся и в Америке, и в России. Мы уже отмечали, что научные дебаты на тему «служение гражданам или правоохрани-

⁷⁰ *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. С. 293.

⁷¹ Там же. С. 304.

⁷² См.: *Свои Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. С. 71.

нение» в США пока остаются «идеологическим конфликтом». В России идеи о превращении милиции в систему массового обслуживания населения воспринимаются с большой осторожностью, на что есть свои историко-правовые основания.

Отмечая, что «подобный угол зрения имеет право на существование, более того, в теоретико-правовом плане он необходим, так как «очеловечивает» милицию, позволяет вскрыть смысл ее деятельности – служение человеку, обществу, а не абстрактным государственным интересам», Ю. П. Соловей в то же время полагает, что «его вряд ли следует абсолютизировать»⁷³. В обоснование своей позиции он приводит ряд аргументов, которые сводятся к следующему:

1) при таком подходе компетенция милиции объективно приобретает тенденцию к расширению, причем за счет тех обязанностей, которые даже отдаленно не связаны с ее социальным назначением, что непомерно расширяет сферу милицейского присутствия в обществе;

2) как социальное обслуживание и оказание услуг начинают рассматриваться любые «некриминальные» функции милиции, даже те, которые вовсе не являются услугами (например, выдача документов для поездок за рубеж, водительских удостоверений, оформление приобретения и хранения огнестрельного оружия и т.д.), что создает совершенно превратное представление о характере взаимоотношений милиции с гражданами и затрудняет адекватное правовое регулирование соответствующих сфер милицейской деятельности;

3) создается теоретическая основа для тенденций коммерциализации милиции;

4) это реальный уровень ресурсной обеспеченности российской милиции, в силу которой в обозримой перспективе она не сможет превратиться «в большой институт социального обслуживания населения», играющий роль силы оперативного реагирования, куда каждый житель города мог бы адресовать самые разнообразные просьбы (например, разыскать пропавшую собаку)⁷⁴.

Однако среди российских полицейстов существовала и существует иная позиция. «Общая полиция у нас, – отмечал

⁷³ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. С. 133.

⁷⁴ См.: Там же. С. 134–135.

в конце прошлого века российский полицейский И. Т. Тарасов, – должна быть всегда готова к услугам всех ведомств; к ней должны обращаться не только в тех случаях, когда необходимо применить к обывателю принуждение, но и тогда, когда требуется просто непосредственно к нему обратиться: вручение всякого рода повесток и объявлений от административных учреждений каждого ведомства производится по закону не иначе как через полицию»⁷⁵.

Более века спустя Ю. Е. Аврутин подчеркивает, что «система массового обслуживания – это прежде всего организационный и нравственный принцип функционирования милиции, в основе которого лежат две основные идеи: во-первых, общие идеи кибернетической теории массового обслуживания, оперирующей такими понятиями, как «заявка», «отказ», «очередность обслуживания», «способность системы исполнить заявки» и т.д.; во-вторых, идея взаимоотношения в системе «милиция – население», при которой милиция должна относиться к каждому попадающему – добровольно или в силу необходимости – в сферу ее юрисдикции гражданину как к клиенту, которому нужно оказать внимание и сделать это вежливо, культурно, доброжелательно»⁷⁶.

Позиция Ю. Е. Аврутина безупречна с точки зрения нашего понимания социальной роли правоохранительных органов в современном демократическом обществе.

Соответствует она и международным стандартам в области полицейской деятельности. Например, в ст. 1 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, утвержденного 17 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/169, зафиксировано: «Должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют свои обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией». Пункт «с» примечания к этой статье гласит: «...служба обществу включает в себя, в частности, оказание услуг и помощи тем членам общины, которые по личным, экономическим, социальным

⁷⁵ Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ. М., 1902. С. 6.

⁷⁶ Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. С. 293.

или другим причинам чрезвычайного характера нуждаются в немедленной помощи».

Пока ученые спорят, кому служить полиции: только правоохране или же и обществу, полицейская практика дает на это свой ответ и решает вопрос в пользу населения⁷⁷.

Подчеркивая социальный характер деятельности полиции, рассматривая ее именно как социальный, а не только как правоохранительный орган, мы непосредственно «выходим» на две важные с точки зрения нашего исследования проблемы: 1) оценка эффективности полицейской деятельности; 2) профессионализм полицейского персонала как основа эффективной полицейской деятельности. Прежде всего необходимо отметить, что подходы к первой проблеме, т.е. к эффективности полицейской деятельности, в США и России имеют существенные отличия. В США, при всем разбросе мнений ученых и практиков о наилучшей организации работы полицейских, пожалуй, ни у кого не возникает сомнения в том, что полиция создается и работает в интересах общества, конкретной общины, которая, собственно, и нанимает персонал полицейского департамента к себе на службу, контролирует и оценивает его работу. Это, разумеется, не означает, что общественность всегда довольна своими полицейскими силами. История нашей страны знает немало периодов самого нелюбимого отношения населения к правоохранительным органам. Однако, даже в самые не благоприятные для полиции периоды, она не была противопоставлена обществу ни каким-то особым правовым статусом, ни системой льгот и привилегий. Немаловажное значение имеет и то, что полиция в США децентрализована, не является строго иерархичной милитаризованной системой, в которой управляющие структуры жестко руководят управляемыми и «спрашивают» с них конкретные показатели или результаты, например арестов, задержаний, раскрытых преступлений. В демократическом обществе, каким являются США, «давление» на полицию с точки зрения повышения эффективности их работы оказывает не власть или вышестоящая полицейская структура, а население. Поэтому единственный результат, к

⁷⁷ См.: *Свон Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. С. 75–77.

достижению которого стремится каждое полицейское агентство и небольшого городка, и мегаполиса, – это удовлетворенность населения, налогоплательщика повседневной работой полиции.

Несколько упрощая проблему оценки эффективности работы полицейских агентств, можно сказать, что она сводится к трем основным параметрам: законность действий полиции, устойчивая связь с населением, должная активность в поддержании порядка, предотвращении и пресечении его нарушений. Регулярность связи с населением – один из важнейших критериев оценки эффективности работы офицера полиции⁷⁸.

Профессионализм – это не что иное, как мера, степень и качество деятельности человека в определенной, строго ограниченной сфере деятельности. Наиважнейшие черты профессионализма – это постоянство, неизменность, стабильность результатов, устойчивость, рациональность, продуктивность, ритмичность в работе. Данные достаточно общие положения конкретизируются применительно к той или иной профессии, создавая специфический именно для нее набор ценностей в системе «знать – уметь – предвидеть».

Вопросы повышения профессионализма сотрудников правоохранительных органов как основа эффективности правоохранительной деятельности в равной степени привлекают к себе внимание специалистов и в России, и в США.

За последние годы это стало предметом значительного числа исследований, выполненных в обеих странах. В работах российских ученых В. П. Сальникова, Л. М. Колодкина, А. Н. Роши, С. Ф. Зыбина, Х. Х. Лойта, Е. Д. Проценко, В. Я. Кикотя, Ю. Е. Аврутина и ряда других исследован широкий спектр проблем, относящихся к содержанию и специфике милицейской деятельности, профессиональной культуре, организации работы с кадрами, включая проблемы их подбора, обучения и воспитания⁷⁹.

⁷⁸ См.: *Свон Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. С. 79.

⁷⁹ См.: *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. СПб., 1998 ; *Баранов П. П.* Профессиональное правосознание работников органов внутренних дел (теоретические проблемы). М., 1991 ; *Зыбин С. Ф.* Правовые основы кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел. СПб., 1997 ;

В коллективном труде ученых Северо-Кавказской академии государственной службы «Профессионализм в системе государственной службы» приводится позиция, суть которой в том, что одним из оснований для определения эффективности управления является «достижение участия (в разумных пределах) субэлит и населения: в условиях так называемого «мягкого элитизма» массы рассматриваются не только в качестве объекта или ресурса воздействия административных структур, но и в качестве партнера»⁸⁰. Принимая во внимание означенную концепцию нельзя не вспомнить известные добровольные народные дружины, общественные пункты охраны порядка, советы профилактики, товарищеские суды и другие формы общественного участия в управлении процессами деликтогенного характера нашего социалистического прошлого, по поводу которых можно сказать, что в ходе известных реформ, по-видимому, в очередной раз «вместе с грязной водой выплеснули и ребенка».

Примерно в это же время значительно возрос объем проведенных американскими специалистами эмпирических исследований полицейской деятельности. В работах Уордена определены теоретические подходы в объяснении поведения полицейских, исследования Вилсона, Муира и Брауна заложили основы типологизации стилей полицейской службы⁸¹.

Кикоть В. Я. Система научного обеспечения профессиональной подготовки слушателей вузов МВД России : автореф. дис. ... д-ра пед. наук. СПб., 1998 ; *Колодкин Л. М.* Организационные и правовые основы работы с кадрами в органах внутренних дел. М., 1979 ; *Кутушев В. У.* Подбор кадров в органах внутренних дел Российской Федерации. М., 1998 ; *Лойт Х. Х.* Кадровая политика в органах внутренних дел Российской Федерации. СПб., 1998 ; *Сальников В. П.* Уважение к праву в деятельности органов внутренних дел. Л., 1987 ; *Проценко Е. Д.* Профессиональное образование в органах и войсках МВД России : история, теория, практика. СПб., 1998 ; *Роша А. Н.* Труд работника милиции. М., 1980.

⁸⁰ *Понеделков А. В.* Профессионализм в системе государственной службы. Ростов н/Д, 1997. С. 145.

⁸¹ См.: *Worden R. E.* A badge and a baccalaureate: Policies, hypotheses, and further evidence. *Justice Quarterly*, 1990 ; *Idem.* The «causes» of police brutality. In W. A. Geller and H. Touch (eds.), *And justice for all*. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1995 ; *Wilson J. Q.* *Varieties of police behaviour*. Cambridge, MA: Harvard, 1968 ; *Wilson O. W. & McLaren R. C.* *Police administration* (4th ed.). New York, 1977 ; *Muir W. K., Jr.* *Police street corner politicians*. Chicago, 1977 ; *Brown L. P.* *The police and higher education: The challenge of the times*. *Criminology*, 1974.

Исходя из понимания социальной роли полиции в обществе, необходимости действовать на основе высоких этических стандартов, суть сформулированных требований полицейского профессионализма в обобщенном виде можно передать словами Б. Поломбо: «...быть профессиональным полицейским – значит уметь решать как криминальные, так и не криминальные проблемы...»⁸². Характерно, что Август Воллмер еще в 1936 г. сформулировал перечень профессионально значимых качеств полицейского, необходимых ему для эффективной работы, отметив, что «для выполнения многочисленных и часто не связанных с борьбой с преступностью функций требуются такие качества личности, как ум, такт, симпатия к людям, а также знание федеральных законов штата и муниципальных законов, медико-правовых аспектов сбора доказательств и даже общей психологии и психиатрии, возможность оказать первую помощь, произвести научный анализ, уметь контролировать толпу»⁸³.

Общая «американо-российская» проблема, по мнению Р. Д. Свона, заключается в отсутствии единого понимания того, как наилучшим образом отбирать людей на службу, чему и как учить полицейского⁸⁴.

В отличие от США в России именно органы государственной власти или вышестоящие милицейские структуры являются основными субъектами оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Отличительной особенностью российского подхода к оценке эффективности работы милиции является использование для этого множества количественных показателей государственной и ведомственной статистической отчетности, а также сложившаяся практика связывать эффективность милицейской деятельности с динамикой и раскрываемостью преступлений. Такой подход к эффективности несовершенен, по крайней мере, в силу двух обстоятельств. Во-первых, уголовная статистика никогда не может быть точным инструментом измерения реаль-

⁸² *Palombo B. J.* Academic professionalism in law enforcement. New York, 1995. P. 28.

⁸³ *Vollmer A.* The police and modern society. Berkeley University of California Press, 1936. P. 222.

⁸⁴ См.: *Свон Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. С. 97–171.

ного состояния правонарушаемости. Поэтому ее тотальное использование неизбежно приводит к ошибкам в оценках и прогнозах. Во-вторых, состояние преступности в обществе зависит от состояния самого общества, порождающего все формы негативно отклоняющегося поведения. Связывать с динамикой преступности эффективность работы милиции – значит, породить феномен, известный в психологии и менеджменте как «поведение, ориентированное на контроль». Суть этого феномена заключается в том, что человек делает только то, что контролируется, за что с него спрашивают его руководители. Проявление данного феномена в сочетании с идеологизацией системы уголовной привели к весьма печальным последствиям в деятельности российской милиции. Вот что пишет по этому поводу профессор Ю. Аврутин, один из ведущих исследователей эффективности деятельности органов внутренних дел: «Идея ликвидации преступности в исторически короткие сроки, сформулированная первоначально как политический лозунг, постепенно трансформировалась в политические же критерии оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Как известно, преступления и правонарушения являются конвенциональными понятиями. Иными словами, общество, государство, исходя из присущей ему культуры, обычаев, традиций, определяет, какие поведенческие нормы являются нежелательными и что в соответствии с этим является преступлением и правонарушением. Идеологизация общественной жизни в нашей стране привела к тому, что многие формы жизнедеятельности были объявлены несовместимыми с социалистическим образом жизни, преступными. В круг этих явлений, наряду с общепринятыми во всех цивилизованных странах деяниями, попали и такие, которые не поддаются уголовно-правовому или административному регулированию, более того, уголовно-правовые и административные запреты нарушают их нормальный естественный порядок... Чем настойчивее попытки урегулировать такие общественные отношения нормами уголовного или административного права, тем более неэффективным это право оказывается в реальной жизни. Отсюда эскалация правовых норм, естественный поиск причин их неэффективности, которые легче всего обнаружить в различного рода субъективных факторах: недостаточная

настойчивость правоохранительных органов в реализации законодательства и уголовной политики в целом, неумение отдельных руководителей организовать работу и т.д. Принимаемые при этом государством меры опять-таки направлены против конкретных людей – должностных лиц системы уголовной юстиции, в том числе органов внутренних дел: дисциплинарные взыскания, отстранение от должности, увольнение и т.д. Естественна и реакция таких должностных лиц: объективно не имея возможности обеспечить требуемую эффективность реализации законодательных норм и различного рода директивных предписаний, они идут на фальсификацию результатов работы возглавляемых подразделений. В результате деятельность органов внутренних дел становится все более эфемерной, мнимой, не обеспечивающей правовой порядок.

Процентомания, укрытие преступлений от учета, профессиональная деформация значительной части личного состава нанесли вред не только собственно организации и процессу деятельности органов внутренних дел, результативности борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, но и их престижу в глазах населения»⁸⁵.

Профессор Ю. П. Соловей, например, считает необходимым отказаться от количественных методов оценки работы милиции, оставив для этого единственный критерий – общественное мнение населения⁸⁶. По мнению Ю. Е. Аврутина, необходимо оценивать эффективность деятельности милиции с помощью социальных норм (права, морали, нравственности), особо выделяя при этом такие параметры, как законность действий милиции, соблюдение сотрудником общепринятых норм морали, профессиональной этики, а также общественное мнение населения⁸⁷.

Разумеется, эффективность деятельности полиции зависит от множества факторов, в том числе и объективного характера, таких, например, как состояние национального законодательства и его адекватность криминальной ситуации,

⁸⁵ *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. С. 296–297.

⁸⁶ См.: *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 234.

⁸⁷ См.: *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел : опыт системного исследования. С. 100–103.

уровень технической вооруженности и мобильности полиции и др. Однако нетрудно увидеть, что за этими объективными факторами всегда стоят люди, их профессиональные знания, мастерство, ценностные ориентации и установки. Безупречный закон может быть так исполнен бездарным полицейским, что принесет только обратный эффект; арест может быть проведен тактично и грамотно, а может вызвать всплеск общественного недовольства. Поэтому Р. Д. Свон вслед за многими исследователями эффективности полицейской деятельности считает, что ее основу образуют профессионализм и образованность полицейского, а общая эффективность работы полицейской системы складывается из эффективной работы каждого полицейского⁸⁸.

Применение мер административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств имеет как отрицательные, так и положительные стороны⁸⁹.

В настоящее время в научной литературе по управленческой и правовой тематике зарубежный опыт, связанный с организацией и применением административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств, фактически не исследован. Поэтому для начала обратимся к характеристике нормативно-правовых источников, устанавливающих данную ответственность.

Так, в Болгарии функционирует Закон от 24 июля 1970 г. «Об административном производстве», в котором наряду с разделом о производстве по делам об административных правонарушениях имелся раздел о производстве по изданию административных актов. Данный Закон регламентирует порядок рассмотрения административных, дисциплинарных и иных правонарушений в различных органах исполнительной власти, в том числе и в пенитенциарной системе Болгарии⁹⁰.

В Польше с изменениями и дополнениями действует с 14 июня 1990 г. Административно-процессуальный кодекс,

⁸⁸ См.: Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. С. 85.

⁸⁹ См.: Поникаров В. А. Применение административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 41–43.

⁹⁰ См.: Там же.

в котором закреплена компетенция руководителей учреждений и органов, исполняющих наказания в виде лишения свободы по рассмотрению ими дел о соответствующих правонарушениях. Отметим, что серию таких кодексов в 1925 г. открыла Австрия изданием Закона «О процессе».

В Чехии с 1 января 1996 г. действует Закон «Об административном процессе». Этим Законом определен порядок рассмотрения споров в судах, а также в органах исполнительной власти, в том числе в учреждениях и органах пенитенциарной системы⁹¹.

В Германии административная ответственность регламентирована Федеральным законом от 25 мая 1976 г. (в ред. от 25 сентября 1990 г.) «Об административных процедурах», а также и иными процессуальными правилами, например федеральными законами «О судопроизводстве по финансовым делам» от 25 мая 1965 г. (с изм. и доп.), «О судопроизводстве по дисциплинарным делам» от 24 августа 1987 г., «О судопроизводстве в судах по социальным делам» от 15 июня 1975 г.

Современное административно-деликтное законодательство ФРГ (*Ordnungswidrigkeitenrecht*) следует рассматривать как: 1) часть национального публичного законодательства ФРГ; 2) одну из отраслей административного законодательства ФРГ; 3) уголовное право в широком смысле (*das Strafrecht im weiteren Sinn*)⁹².

Современное состояние административно-деликтного законодательства ФРГ характеризуется: 1) отнесением административно-деликтного законодательства ФРГ к конкурирующей законодательной компетенции Федерации и земель Германии; 2) регламентацией административной ответственности как некодифицированными законами, так и подзаконными актами; 3) завершением обособления институтов административно-деликтного законодательства ФРГ из уголовного законодательства; 4) преобразованием значи-

⁹¹ См.: *Поникаров В. А.* Применение административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств. С. 41–43.

⁹² См.: *Гаврилова Л. В.* Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии : становление, развитие, современное состояние : автореф. дис... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 7.

тельного числа составов преступлений в составы административных правонарушений (декриминализация) в процессе последних реформ уголовного законодательства ФРГ; 5) закреплением в немецком законодательстве системы административных наказаний; 6) передачей полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях органам административной юрисдикции; 7) частичным выделением производства по делам об административных правонарушениях из уголовного процесса.

В Греции административная ответственность определена Законом от 1 августа 1979 г. (в ред. от 1 января 1993 г.) «Об административном процессе»⁹³; в Румынии обусловлена Законом от 24 сентября 1958 г. (в ред. от 31 мая 1996 г.) «Об общем административном процессе». В Швейцарии административная ответственность установлена Законом от 1 января 1984 г. «Об административных процедурах». В соответствии с данным нормативным актом начальники пенитенциарных учреждений имеют право применять ее к правонарушителям.

В США административная ответственность урегулирована Федеральным законом от 11 июня 1946 г. «Об административной процедуре». Положения данного Закона были значительно расширены законами от 15 февраля 1967 г. «О свободе информации» и от 9 июня 1974 г. «О неприкосновенности частной жизни».

В Республике Казахстан действует Кодекс об административных правонарушениях от 30 января 2001 г., который определяет основные направления по привлечению к административной ответственности в учреждениях и органах пенитенциарной системы.

Следует сказать, что в английском законодательстве нет акта, который регулировал бы вопросы административной ответственности. Более того, действующее законодательство Великобритании не знает понятия административного проступка, расценивая подобные деяния как малозначительные преступления, влекущие применение упрощенного порядка судебной ответственности. Поэтому общие условия ответственности за действия, тождественные администра-

⁹³ См.: *Поникаров В. А.* Применение административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств. С. 42.

тивными проступкам, регулируются не административным, а уголовным законодательством. Список этих правонарушений обозначен в уголовных актах⁹⁴. В английской системе все правонарушения по степени тяжести подразделяются на три вида: измена (treason), фелония (felony) и мисдиминор (misdemeanour). Последний вид – малозначительные правонарушения, которые по своему характеру наиболее близко примыкают к правонарушениям типа административных проступков. За такие правонарушения суд может назначить наказание в виде штрафа или тюремного заключения на непродолжительный срок. В случае малозначительности противоправного деяния суд может ограничиться устным замечанием судьи⁹⁵.

В настоящее время организация и применение административной ответственности иностранных государств характеризуются отсутствием единого общего порядка рассмотрения административных дел (привлечения к административной ответственности).

В США организация по применению административной ответственности в целом урегулирована Федеральным законом от 11 июня 1946 г. «Об административной процедуре» (с последующими изменениями). Данный нормативный акт устанавливает общий порядок рассмотрения правонарушений в различных административных органах.

Таким образом, во многих ведущих зарубежных странах отсутствует кодифицированное административное законодательство. Большинство административных наказаний в «чистом» виде фактически не существуют. Некоторые из них содержатся в уголовных актах, другие «переплетены» с дисциплинарными взысканиями. К положительной стороне следует отнести функционирование специализированных административных судов, рассмотрение дел в которых резко повышает законность и объективность в принятии решения по делу об административном правонарушении.

⁹⁴ См.: Поникаров В. А. Применение административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств. С. 42.

⁹⁵ См.: Драго Р. Административные наказания. М., 1994. С. 81.

Глава 6

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

§ 1. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности

Исследование вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации имеет немаловажное значение для решения вопроса эффективности норм административно-деликтного права.

Проблема соотношения федеральных правоустанавливающих актов с законами субъектов Федерации является одной из самых насущных, о чем свидетельствует правоприменительная и законотворческая практика органов государственной власти субъектов Российской Федерации и складывающаяся в связи с данной правоприменительной деятельностью судебная практика. Определение четких критериев разграничения предметов ведения повысит эффективность норм административно-деликтного права. Отметим, что данная проблема особенно актуальна для формирования законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, поскольку именно административно-деликтные законы все чаще становятся предметом изучения и обсуждения судей Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ.

Россия – федеративное государство, имеющее двухуровневую систему законодательства: законодательство Феде-

рации и законодательство ее субъектов. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов¹. В связи с этим С. Д. Князев выделяет два уровня административного права: федеральное административное право, исполняющее роль фундамента правового регулирования, и административное право субъектов РФ². Административно-деликтное право, включающее в себя материально-правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, и процессуальные нормы, регламентирующие порядок ее реализации, в соответствии с конституционными установлениями и ст. 1.1, 1.3, 1.3.1 КоАП РФ имеет также двухуровневую систему.

В процессе организации и практического ведения законодательной деятельности субъектов Федерации стало очевидным, что основой и стержнем правильной, соответствующей требованиям Конституции РФ организации законодательной деятельности служит проблема разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Указанный аспект обозначил наибольшие трудности, сомнения и ошибки в разработке и принятии законопроектов³, в том числе КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях⁴. В административ-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

² См.: Князев С. Д. Конституция Российской Федерации и современное российское административное право // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 25 ; *Его же*. Административное право Российской Федерации : предмет, система, реформирование // Правоведение. 2001. № 5. С. 37–53.

³ См.: Григорьев Ф. А. Региональное нормотворчество в деятельности Саратовской государственной академии права // Разграничение полномочий по предмету ведения Российской Федерации и субъектов Федерации : материалы науч.-практ. семинара (9 февраля 2001 г.). Саратов, 2001. С. 9.

⁴ См.: Студеникина М. С. Законодательное обеспечение борьбы с административными правонарушениями // Административная ответственность : сб. статей. М., 2001. С. 15–19 ; Савин В. Н. О некоторых проблемах законодательного регулирования административной ответ-

но-деликтном законотворчестве субъектов Российской Федерации согласно приводимой нами судебной практике много ошибок возникает и сейчас⁵. В связи с наличием множества

ответственности в субъекте Российской Федерации // Там же. С. 36–41 ; *Студеникина М. С.* Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. С. 4.

⁵ См., например: Об оставлении без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда от 08.12.2010, которым удовлетворено заявление о признании недействующими статей 1, 2, 3, пункта 1 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 443-111 «Об административных правонарушениях в отношении средств бюджета Санкт-Петербурга и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга, средств бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» : определение Верховного Суда РФ от 30 марта 2011 г. № 78-Г11-19 ; Об оставлении без изменения решения Сахалинского областного суда от 28.12.2010, которым было удовлетворено заявление о признании недействующей части 1 статьи 19 Закона Сахалинской области от 29.03.2004 № 490 «Об административных правонарушениях в Сахалинской области» (в редакции Закона Сахалинской области от 29.12.2004 № 564) в части слов «и других участках с зелеными насаждениями» и «другим участкам с зелеными насаждениями» : определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2011 г. № 64-Г11-8 ; Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 24.12.2010, которым удовлетворено заявление о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Калининградской области «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» : определение Верховного Суда РФ от 16 марта 2011 г. № 71-Г11-3 ; Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Коми от 02.12.2010, которым удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Коми от 30.12.2003 № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми» : определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2011 г. № 3-Г11-1 ; Об оставлении без изменения решения Курского областного суда от 08.11.2010, которым удовлетворено заявление о признании недействующей статьи 46.3 Закона Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области» от 4 января 2003 г. № 1-ЗКО : определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2011 г. № 39-Г11-1 ; Об оставлении без изменения решения Кемеровского областного суда от 01.11.2010, которым признаны недействующими положения статей 37-1, 50-1, подпунктов 8, 9 пункта 1 статьи 64 Закона Кемеровской области от 16.06.2006 № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в редакции Закона Кемеровской области от 28.06.2010 № 68-ОЗ) : определение Верховного Суда РФ от 26 января 2011 № 81-Г10-26 ; Об оставлении без изменения решения Волгоградского областного суда от 08.11.2010, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей статьи 4.2 Закона Волго-

судебных решений о признании недействующими отдельных норм законов субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности необходимо задуматься об эффективности установления административной ответственности на территории субъектов Российской Федерации. К сожалению, допустима ситуация, когда на фактические нарушения «закрывают глаза», т.е. когда на территории субъекта Российской Федерации могут действовать нормы об административной ответственности, по сути, нарушающие права и свободы граждан, как принятые с нарушением принципа соответствия норм Конституции РФ и федеральному законодательству.

Большое значение в теории административной ответственности имеют вопросы о том, кто вправе устанавливать административную ответственность и как отграничить компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере установления административной ответственности. Это не случайно, так как состояние законности в сфере административно-деликтного законодательства и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции во многом зависит от того, насколько точно в нормах права

градской области от 11.06.2008 № 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности»: определение Верховного Суда РФ от 19 января 2011 г. № 16-Г10-59; О частичной отмене решения Верховного Суда Республики Башкортостан от 20.09.2010 и признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими ч. 1 и 3 ст. 30.1 Закона Республики Башкортостан от 04.06.2004 № 84-з «Об административных правонарушениях»: определение Верховного Суда РФ от 24 ноября 2010 г. № 49-Г10-77; Об оставлении без изменения решения Калужского областного суда от 26.08.2010, которым удовлетворено заявление о признании противоречащей федеральному законодательству и не действующей с момента вступления решения суда в законную силу ст. 7.1 Закона Калужской области от 30.01.2004 № 288-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области»: определение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2010 г. № 85-Г10-5; Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Чувашской Республики от 20.08.2010, которым признана недействующей статья 24.2 Закона Чувашской Республики от 23.07.2003 № 22 «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике» (с изменениями в редакции Законов Чувашской Республики от 05.10.2007 № 57 и от 27.02.2010 № 9): определение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2010 г. № 31-Г10-12 (см.: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

определены пределы разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности.

Определим предметы ведения как сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией к компетенции Российской Федерации и (или) субъектов Российской Федерации; а полномочия органа государственной власти как права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

В теории права определяются различные способы разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов. Например, В. Е. Чиркин приводит следующие способы:

«1. В Конституции перечисляются исключительные полномочия Федерации (ее предметы ведения), все остальное находится в ведении ее субъектов.

2. Устанавливается исключительная компетенция (предметы ведения) субъектов Федерации, в регулирование которой федеральные органы не вправе вмешиваться.

3. Конституция устанавливает две сферы полномочий: Федерации и ее субъектов.

4. Указываются три сферы предметов ведения: исключительная компетенция (предметы ведения) Федерации, исключительная компетенция субъектов (дается перечень их полномочий), перечисляются пункты предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов.

5. Устанавливаются две сферы предметов ведения: исключительные полномочия Федерации и совместные полномочия Федерации и ее субъектов»⁶.

Проблема разграничения полномочий органов государственной власти особенно актуальна для сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Предметы ведения, закрепленные в ст. 72 Конституции РФ, не дают представления, что в этих сферах правомочна делать Федерация, а что – ее субъекты. Предмет совместного ведения имеет общую направленность обеспечения жизнедеятельности как Феде-

⁶ Чиркин В. Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов : разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.

рации в целом, так и каждого из ее субъектов в отдельности; для его практического осуществления требуются единые, общие организационные усилия той и другой стороны. Значительный по составу перечень многообразных по природе предметов совместного ведения еще более усложняет применение каких-либо унифицированных подходов к разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ⁷.

Представляется допустимым разграничение полномочий по предметам совместного ведения федеральным законодателем (такая возможность была подтверждена Конституционным Судом РФ в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П)⁸.

Законодательство об административных правонарушениях является составной частью административного и административно-процессуального законодательства. На наш взгляд, этот вывод вытекает из анализа положений Конституции РФ и иных нормативных актов, но законодательно не закреплен. Данной точки зрения придерживается и А. Б. Агапов. По его мнению, «законодательство об административных правонарушениях рассматривается как элемент административного законодательства, а в части регулирования процессуальных прав, обязанностей органов административной юрисдикции, а также лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, является также и элементом административно-процессуального законодательства»⁹.

⁷ См.: *Чернов С. Н.* Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 218; *Антонов А. А.* Правовые предпосылки законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 120–139.

⁸ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

⁹ *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. М., 2004. С. 32.

В юридической литературе неоднократно высказывалась мысль о том, что поскольку Конституция РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство к предмету совместного ведения (п. «к» ст. 72), то неконституционно лишать субъекты Российской Федерации права издавать собственные нормативные правовые акты по процессуальным вопросам применения административной ответственности¹⁰.

Тем не менее неопределенность конституционной формулировки сыграла отрицательную роль в процессе законодательной деятельности субъектов при принятии законов об административных правонарушениях.

В связи с этим необходимо отметить роль Конституционного Суда РФ в определении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях.

Согласно *правовой позиции Конституционного Суда РФ* субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии федерального закона субъект Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование. С принятием федерального закона в соответствие с ним приводится закон субъекта. Однако законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам¹¹.

¹⁰ См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 10.

¹¹ По запросу законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности ч. 1 ст. 6 КоАП РСФСР : определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 49. Ст. 6102.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 30.11.2011) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹² (далее – ФЗ «Об общих принципах организации...») исходит из того, что по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти. В соответствии с позицией законодателя (п. 2 ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ) субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

ФЗ «Об общих принципах организации...» определяет, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации (п. 24.1 ч. 2 ст. 26.3); установления административной ответственности за нарушение законов

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (п. 39 ч. 2 ст. 26.3).

Полномочия Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, отнесенных исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти, согласно ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ содержат:

- 1) общие положения и принципы административно-правового института;
- 2) виды административных наказаний и принципы их применения;
- 3) административную ответственность за нарушение правил и норм, имеющих общедоказательное значение, в том числе регулятивных норм, установленных федеральными правовыми актами;
- 4) порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе порядок исполнения постановлений о наложении административных наказаний;
- 5) меры административно-процессуального обеспечения¹³.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ правовое регулирование ответственности за административные правонарушения осуществляется Кодексом и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Исходя из необходимости обеспечения максимального единообразия административно-деликтной деятельности в стране, ст. 1.3 КоАП РФ закрепляет за Российской Федерацией право регулировать основные вопросы административной

¹³ Установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относится к исключительному ведению Российской Федерации : определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 5 октября 2005 г. № 6-ГО5-8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 11. С. 14–16.

ответственности¹⁴. Таким образом, к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Федеральные составы административных правонарушений должны быть сосредоточены только в КоАП РФ. Такое решение имело принципиальный характер при подготовке КоАП РФ как для обеспечения его верховенства над другими специальными актами в части административной ответственности, так и для обеспечения идеи реальной кодификации законодательства об административных правонарушениях¹⁵.

В соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относятся:

1) установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления¹⁶;

¹⁴ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Э. Н. Ренова. М., 2004. С. 5–8.

¹⁵ См.: Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. С. 4.

¹⁶ Например, административная ответственность за нарушения в сфере бюджетного законодательства определена положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и субъект Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность за данные правонарушения (Определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 44-Г11-10).

Статьи 1–3 Закона Пермского края от 30 августа 2010 г. № 666-ПК «О должностных лицах, которые вправе составлять протоколы, и уполномоченном органе, который вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области финансов» гласят, что нецелевое использование бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов, нарушение сроков возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, и нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами, влечет применение мер администра-

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

тивной ответственности, предусмотренных ст. 15.14–15.16 КоАП РФ. В силу ч. 4 ст. 4 данного Закона мировые судьи и коллегия Контрольно-счетной палаты Пермского края являются органами, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 1–3 данного Закона в отношении средств краевого бюджета и бюджета территориальных государственных внебюджетных фондов. В соответствии со ст. 6 установлено, что названный Закон вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования, за исключением ч. 2 ст. 5, вступающей в силу со дня вступления Закона Пермского края, предусматривающего наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Исполняющий обязанности прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими отдельных положений указанного регионального Закона, а именно в части: наименования ст. 1 в части слов «и средств государственных внебюджетных фондов» после слов «нецелевое использование бюджетных средств»; ч. 2 ст. 1 в полном объеме; ч. 1 ст. 4 в части слов «и коллегия Контрольно-счетной палаты Пермского края» после слов «мировые судьи» и «и средств государственных внебюджетных фондов» после слов «в отношении средств краевого бюджета»; ст. 6 в части слов «за исключением части 2 статьи 5 названного регионального Закона, вступающей в силу со дня вступления в силу Закона Пермского края, предусматривающего наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями» после слов «после дня его официального опубликования».

В обоснование заявления он сослался на превышение в оспариваемой части субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях.

Законодательное Собрание и губернатор Пермского края возражали против удовлетворения заявления по доводам, изложенным в письменной форме.

Решением Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. заявление прокурора удовлетворено.

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

7) регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с настоящим Кодексом.

Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в п. 4–6 ч. 1 приведенной статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств¹⁷. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ.

Должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции соот-

¹⁷ О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий : закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ // Молодой коммунар. 2010. 14 янв. ; О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ с изм. от 21.12. 2009 // Коммуна. 2006. 8 апр. ; Молодой коммунар. 2009. 24 дек.

ветствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в случаях, указанных в ст. 28.3.

Федеральный законодатель, предоставляя субъекту Российской Федерации нормотворческие полномочия по установлению административной ответственности, одновременно определяет объем и границы правового регулирования субъекта Российской Федерации: субъект Российской Федерации не лишен возможности определять органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, перечень должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, только в том случае, если административная ответственность установлена по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не урегулированному федеральным законом¹⁸.

Например, статья, определяющая предметы ведения субъекта Российской Федерации в области установления административной ответственности, находится в Законе Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»¹⁹, в Законе Архангельской области «Об административных правонарушениях»²⁰, в Законе Еврейской автономной области «Об административных правонарушениях»²¹, в

¹⁸ Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. о признании недействующими отдельных положений Закона Пермского края от 30 августа 2010 г. № 666-ПК «О должностных лицах, которые вправе составлять протоколы, и уполномоченном органе, который вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области финансов»: определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 44-Г11-10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края: закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС с изм. и доп. от 12.08.2008, от 11.07.2011. № 88-ЗС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Об административных правонарушениях: закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ с изм. и доп. от 30.09.2011 № 339-24-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Об административных правонарушениях: закон Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ с изм. и доп. от 22.12.2010 № 879-ОЗ, от 20.07.2011 № 998-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Законе Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»²² и др.

Конституция РФ не дает однозначного ответа на разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности субъектами Российской Федерации в отношении физических лиц. Нет единодушного мнения по данному вопросу и у ученых-административистов²³. Причина – наличие различных взглядов на обеспечение конституционных и иных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. По мнению большинства ученых, применение мер административной ответственности в отношении физических лиц нарушает их права и законные интересы и должны основываться на решениях суда. Итак, соответствует ли Конституции РФ право субъекта Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц?

Решая вопрос о компетентности государства и его субъектов в сфере регулирования административной ответственности, Конституция РФ отнесла к совместному ведению Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72); к ведению Российской

²² Об административных правонарушениях на территории Свердловской области : закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 252-ОЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ См., например: *Игнатенко В. В.* Административно-деликтное законодотворчество : понятие и функции // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 196–209 ; *Мицкевич Л. А.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Административная ответственность : вопросы теории и практики. М., 2005. С. 54–63 ; *Поспелова Л. И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 73 ; *Рогачева О. С.* Значение правовых позиций Конституционного Суда РФ для формирования современной теории административной ответственности // Научные труды Рос. академии юрид. наук. Вып. 4 : в 3 т. М., 2004. Т. 3. С. 470–477 ; *Росинский Б. В.* О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 15–23 ; *Тарнапольский Р. И.* Правовые проблемы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административной ответственности // Институты административного права : сб. науч. трудов. М., 1999. С. 238–241.

Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71).

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В этом положении Конституции признан ограничительный аспект при установлении каких-либо исключений из правового статуса лица.

Устанавливаемые законом субъекта Российской Федерации запреты посредством формулирования состава административного правонарушения и административной ответственности за его нарушение, без сомнения, являются юридически властными односторонними исключениями той или иной правовой возможности из правового статуса лица, т.е. правовыми ограничениями²⁴. Поэтому положения КоАП РФ о праве субъектов Российской Федерации принимать собственные законы и сами законы об административных правонарушениях, безусловно, затрагивают существо многих прав и свобод человека и гражданина, которые посягают на реальное содержание юридического статуса личности²⁵.

Исследовав более семидесяти законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, М. Я. Масленников справедливо утверждает, что «многие составы административных правонарушений не имеют никакой региональной специфики... что большинство вопросов могло быть решено в КоАП»²⁶.

Противоречивые подходы региональных законодателей к регламентации административных правонарушений в области охраны общественного порядка и защиты покоя в ночное время; пользования пассажирским общественным транспортом; защиты прав несовершеннолетних; благоуст-

²⁴ См.: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 87–88.

²⁵ См.: *Князев С. Д.* Конституция Российской Федерации и современное российское административное право. С. 32.

²⁶ *Масленников М. Я.* О легитимности некоторых положений законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности // *Полицейское право.* 2006. № 1. С. 57–58.

ройства, торговли; защиты и охраны домашних животных; незаконного использования символики субъектов Российской Федерации и символики муниципальных образований и другие нарушают принцип единства правового регулирования на всей территории Российской Федерации.

Например, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны установить административную ответственность граждан, должностных лиц за нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления (ч. 4 ст. 32 ФЗ «Об общих принципах...»); за непредоставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых для формирования проекта соответствующего местного бюджета (ч. 6 ст. 84); за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 7)²⁷.

В настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно и в разных субъектах Российской Федерации за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности. Недифференцированный подход к установлению административной ответственности по вопросам, имеющим региональное значение, в том числе и часто встречающиеся в региональных законах «штампы» федерального законодательства, свидетельствуют о том, что каких-либо стандартов оформления регионального законодательства не существует, и одна из главных причин тому – слабая законодательная техника.

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации (ст. 71, п. «в»); субъекты Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов

²⁷ См.: Курманов М. М., Миннегулов И. Х. Проблемы установления административной ответственности во исполнение федерального закона о местном самоуправлении // Современное право. 2006. № 1. С. 58.

(ст. 72, ч. 1, п. «б»), не могут снижать уровень гарантий прав, обеспечиваемый Конституцией РФ. Компетенция по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина посредством установления каких-либо правовых ограничений также не может быть делегирована федеральным законодателем (как конституционно изъятая из его дискреции) субъектам Российской Федерации иначе как путем пересмотра самой Конституции РФ.

Интересны рассуждения В. С. Болотина, В. А. Старостины об установлении административной ответственности за нарушения в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

По их мнению, изначально КоАП РФ допускает противоречивое истолкование предписаний о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях. Согласно ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Федерации относится установление перечня видов административных наказаний, а также административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение. По смыслу ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ допускается также установление административной ответственности и законами субъектов Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению. Применение административной ответственности сопряжено с ограничением конституционных прав и свобод, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 35 Конституции России (при применении административных наказаний в виде административного штрафа, возмездного изъятия или конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишения специального права, принадлежащего физическому лицу), ч. 1 ст. 22 Конституции РФ (при применении административного наказания в виде административного ареста), а также в иных случаях.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение конституционных прав и свобод возможно только федеральным законом. Вместе с тем в соответствии с ч. 1 ст. 2.1, ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ допускается установление административного наказания в виде административного штрафа и, соответственно, обусловленные его применением ограничения имущественных прав лица законом субъекта Федерации. Подобный

метод законодательной регламентации едва ли можно назвать легитимным: ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предписывает возможность ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации в форме федерального закона независимо от того, отнесена ли регламентация прав и свобод к ведению Федерации (ст. 71), к предметам совместного ведения (ч. 1 ст. 72) или к ведению субъектов Федерации (ст. 73). КоАП РФ, напротив, допускает установление таких ограничений в зависимости от того, отнесена ли защита правоохраняемых интересов к ведению Федерации или к ведению субъектов в ее составе (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 и ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ). Таким образом, применение административных наказаний, установленных в соответствии с КоАП РФ законами субъектов Федерации, оспоримо²⁸.

Например, нормы, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, должны быть едины на всей территории России и закрепляться только на федеральном уровне, а деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Федерации в указанном направлении должна осуществляться только в рамках законодательной инициативы и принятия программ, направленных на противодействие административной наркоделиктности²⁹.

По мнению М. Студеникиной, вряд ли возможно в самом установлении административной ответственности, которое является адекватной реакцией государства на совершенное правонарушение, видеть ограничение прав и свобод граждан³⁰. Дополняет данное рассуждение вывод А. А. Антонова: «...региональные нормативные правовые акты устанавливают общеобязательные на территории конкретного субъекта правила, ограничивающие права и свободы граждан (и юридических лиц), находящихся на территории этого субъекта,

²⁸ См.: *Болотин В. С., Старостин Б. А.* Проблемы правового регулирования субъектами России вопросов административной ответственности в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ // *Административное право и процесс.* 2010. № 4. С. 19–22.

²⁹ См.: Там же.

³⁰ См.: *Студеникина М.* Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 5.

независимо от того, где они проживают (или находится юридический адрес). В теории административного права общепризнано, что установление правил, не защищенных санкциями, бессмысленно. Кроме того, действует значительное число федеральных норм, действие которых в пространстве ограничено территориальными пределами (например, нормы, устанавливающие правовой режим закрытых административно-территориальных образований). За нарушение таких норм государство устанавливает юридическую ответственность. Обязательны также и нормы правовых актов субъектов Федерации для всех, кто находится на их территориях, а не только для жителей этих территорий»³¹.

А. Б. Агапов считает, что КоАП РФ допускает ограничение прав и свобод граждан в зависимости от того, отнесена ли защита правоохраняемых интересов к ведению Федерации или к ведению субъектов в ее составе (ср. п. 3 ч. 1 ст. 1. 3 и ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ)³². А. П. Шергин полагает, что при издании КоАП РФ нарушен основной конституционный императив – ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании федерального закона. По существу, двухуровневое регулирование административной ответственности подрывает единство правового статуса гражданина. Самая широкая сфера государственного принуждения поставлена в зависимость от места пребывания человека³³.

Представляется необходимым внести изменения в КоАП РФ, суть которых сводится к лишению права субъектов Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц. Однако это возможно в отношении юридических и должностных лиц.

В целях определения основных положений разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федера-

³¹ Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 15.

³² См.: Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник. С. 34.

³³ См.: Шергин А. П. Административно-деликтное законодательство России : состояние, проблемы, перспективы //Административное право и административный процесс : актуальные проблемы. М., 2004. С. 171.

ции и ее субъектов в области установления административной ответственности под установлением административной ответственности следует понимать закрепление в административно-деликтном законе норм права, содержащих общие положения об административной ответственности (принципы, основания, субъекты, наказания); варианты противоправного виновного действия (бездействия) физического или юридического лица; вид и размер административного наказания за такие действия (бездействия); процессуальный порядок привлечения к административной ответственности; порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания.

Выделим основные положения разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях³⁴. К исключительному ведению Российской Федерации относится максимально широкий круг вопросов материально-правового и процессуального регулирования административной ответственности.

С учетом действующего законодательства об административных правонарушениях представляется, что разграничение предметов ведения должно выглядеть следующим образом:

– к исключительному ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности за нарушение федеральных законов, принятых по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ);

³⁴ В литературе высказывается мнение, что целесообразнее было бы кодифицировать институт административной ответственности путем принятия Основ законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и издания на их основе в субъектах Российской Федерации кодексов или иных кодифицированных актов, касающихся данного правового института (см.: Кузьмичева Г. А. Современное состояние правового регулирования административной ответственности // Административная ответственность : сб. статей. М., 2001. С. 25–29 ; Савин В. Н. О некоторых проблемах законодательного регулирования административной ответственности в субъекте Российской Федерации. С. 41).

– федеральный законодатель вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов, принятых по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ);

– субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение региональных законов, принятых по вопросам их ведения (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ) (исчерпывающий перечень таких полномочий определен Конституцией (уставом) соответствующего субъекта Федерации). Полномочия субъекта Российской Федерации охватывают все традиционно признанные сферы государственной деятельности: экономику, социальную сферу, правоохранительную деятельность. В рамках общеправового классификатора отраслей законодательства можно выделить несколько групп (блоков) нормативных правовых актов, которые в наибольшем объеме разрабатываются в субъектах Федерации и за нарушение норм которых может быть установлена административная ответственность. В части конституционного законодательства это – законы о правовом статусе депутатов, об административно-территориальном устройстве. Большая группа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации посвящена вопросам регулирования хозяйственных (экономических) отношений, например бюджетное законодательство, законодательство о земле³⁵.

Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административные правонарушения, влекущие предупреждение и административный штраф; определять подведомственность дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена региональными административно-деликтными законами (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ), а также органы и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, составлять протоколы по делам об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 22.2, ст. 22.3, ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ).

При осуществлении законодательной деятельности в области установления административной ответственности субъекту Российской Федерации необходимо учитывать следующие положения:

³⁵ См.: *Манохин В. М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 18–26.

1. Административно-деликтный закон субъекта Российской Федерации предусматривает ответственность за нарушение правил, установленных органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые традиционно принимаются для обеспечения жизнедеятельности того или иного региона.

2. При определении должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, субъект Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти. Согласно определению Верховного Суда РФ от 20 декабря 2002 г. по делу № 51-Г02-53 наделение законом субъекта Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях федеральных органов исполнительной власти не соответствуют п. 4 ст. 1.3, ст. 28.3 КоАП РФ.

Указанные нормы устанавливают следующее:

а) подведомственность дел об административных правонарушениях определяется Кодексом РФ об административных правонарушениях;

б) протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;

в) перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

В связи с этим Верховный Суд РФ считает, что наделение законом субъекта Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях федеральных органов исполнительной власти затрагивает вопросы деятельности указанных органов, что, как указано выше, отнесено к компетенции Правительства РФ.

3. Одним из субъектов административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях

являются административные комиссии. Согласно Определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ представительные органы местного самоуправления незаконно наделяются государственными полномочиями в сфере административного права в случае, если не принимается соответствующий областной закон о передаче указанных полномочий. Является также незаконной передача этим же органам полномочий по контролю за реализацией государственных полномочий, поскольку функции контроля не передаются³⁶. В соответствии с Определением является незаконным возложение обязанностей по материально-техническому обеспечению деятельности административных комиссий на органы местного самоуправления, поскольку наделение отдельными государственными полномочиями должно производиться только с одновременной передачей соответствующих материальных и финансовых средств, покрывающих расходы муниципальных образований.

По определению Верховного Суда РФ производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения является выполнением государственных полномочий и не входит в компетенцию органов местного самоуправления, если выполнение этих полномочий законом субъекта Российской Федерации в установленном порядке не передано органам местного самоуправления, что соответствует п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, а следовательно, законодательство в области административного и административно-процессуального права может быть только в ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а органы местного самоуправления не могут принимать нормативные акты, регулирующие эти отношения, а также создающие органы административной юрисдикции, определяющие их состав, компетенцию и полномочия. Таким образом, законодательство, регламентирующее организацию и деятельность административных комиссий, должно быть приведено в соответствие с федеральным.

4. Если правила, за нарушение которых вводится административная ответственность, устанавливаются на фе-

³⁶ Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2004 г. № 47-Г03-30. Документ не опубликован. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деральном уровне, то и ответственность за их нарушение должна устанавливаться на федеральном уровне, а следовательно субъекты Федерации не вправе дополнительно устанавливать ответственность за нарушение таких правил или дублировать ее. Несоответствия (расхождения и противоречия) законов об административных правонарушениях субъектов Федерации федеральному законодательству должны приводить к обязательному внесению в некачественные и не действующие эффективно региональные административно-деликтные законы изменений и дополнений, а в некоторых случаях влечь их отмену.

Таким образом, для теории и практики федеративных государств разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации является важнейшей проблемой. Эффективность решения этой проблемы определяет уровень развития федеративных отношений и самостоятельность субъектов Федерации, а также эффективность законодательства. Административно-деликтные законы субъектов Российской Федерации в должной мере не обеспечивают реализации их целей, поэтому такие законы малоэффективны. Одной из причин неэффективности законов об административных правонарушениях является несовершенство законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности.

К числу факторов, обуславливающих принятие субъектами Российской Федерации законов об административных правонарушениях, противоречащих федеральному законодательству, относятся: 1) отсутствие на федеральном уровне правовых норм об административной ответственности за административные правонарушения по обострившимся социально-экономическим и административно-политическим проблемам; 2) относительно низкий уровень профессионализма юридических служб органов государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации; 3) отсутствие в некоторых субъектах Российской Федерации отлаженной системы применения организационно-правовых средств обеспечения правового качества законов об административных правонарушениях; 4) безынициативность органов про-

куратуры в отдельных регионах в обеспечении средствами прокурорского надзора соответствия региональных законов об административных правонарушениях федеральным законам³⁷.

Наиболее типичными вариантами несоответствия региональных законов об административных правонарушениях федеральным законам являются следующие: 1) несоответствие федеральным нормам о нормотворческой компетенции; 2) установление предписаний, «корректирующих» нормы Особенной части КоАП РФ; 3) изменение региональными законами отдельных предписаний Общей части КоАП РФ; 4) восполнение региональным законодателем пробелов в законодательстве об административных правонарушениях по вопросам, относящимся к ведению федерального законодателя³⁸.

Формирование ясной административно-деликтной политики должно привести к созданию для субъектов Российской Федерации модельных законов, которые помогли бы решить проблему разграничения смежных составов административных правонарушений в федеральном и региональном законодательстве³⁹.

Согласимся с тем, что «административная ответственность законодательными актами субъектов Федерации должна устанавливаться с соблюдением ряда обязательных требований. В их числе: исключение дублирования положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и регионального законодательного акта об административном правонарушении; осуществление охраны административно-правовой санкцией норм, предусмотренных только нормативными правовыми актами, принятыми на уровне субъектов Федерации; соблюдение законности, означающее отсутствие противоречий между региональным законодательным актом об административных правонарушениях и Кодексом Российской Федерации

³⁷ См.: *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 303.

³⁸ См.: Там же. С. 303.

³⁹ См.: *Шергин А. П.* Нужна теория административной деликтолизации // *Право и государство : теория и практика.* 2005. № 1. С. 41–45.

об административных правонарушениях; принятие соответствующего акта в пределах полномочий и других требований»⁴⁰.

В настоящее время в России необходимо обеспечить законность административной ответственности, при установлении и применении которой необходимо наличие следующих условий: 1) развитое законодательство, недопустимость коллизий в законодательных актах о субъектах административной ответственности, видах административных наказаний, размерах штрафных санкций, порядке их наложения; 2) взаимодействие и координация деятельности контрольно-надзорных и правоохранительных органов по установлению обязательных стандартов, иных требований по применению мер административного воздействия к физическим и юридическим лицам; 3) четкая регламентация в законодательстве процессуальных норм, предусматривающих порядок и процедуры применения мер административного принуждения уполномоченными на то органами и должностными лицами, а также прав и обязанностей лиц, участвующих в деле, их процессуальное обеспечение.

§ 2. Понятие административно-деликтного законодательства и проблемы его совершенствования

Административно-деликтное законодательство, по определению В. В. Игнатенко, «относительно самостоятельный вид законодательской деятельности органов законодательной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Под ним понимается объективно обусловленная и организационно оформленная деятельность органов законодательной власти по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании отношений ответственности за административные правонарушения (административно-деликтных отношений), подготовке и принятию в соответствии с выявленными потребностями новых законов

⁴⁰ Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 10.

об административных правонарушениях, замене и отмене действующих»⁴¹.

Несомненный интерес вызывает даваемое ученым определение административно-деликтного закона, под которым понимается «нормативно-правовой акт органа законодательной власти, принятый им в рамках его нормотворческой компетенции и определяющий административную запрещенность и административную наказуемость правонарушений, административные наказания и порядок их наложения, а также устанавливающий административную ответственность за конкретные правонарушения и порядок производства по делам об этих правонарушениях»⁴².

Ученый выделяет следующие функции административно-деликтного законодательства: определение принципов и установление общих положений законодательства об административных правонарушениях; административной деликтации; административной пенализации; исключения административной ответственности за конкретные виды административных правонарушений; административной депенализации; регламентации производства по делам об административных правонарушениях⁴³.

Установить административную ответственность, значит, возвести в норму права правило, за нарушение которого предусматривается административная ответственность. Указанное правило должно содержать все необходимые элементы юридического состава административного правонарушения: объект, субъект, объективную сторону, субъективную сторону.

По мнению М. С. Студеникиной, принятие кодексов в субъектах Российской Федерации не может быть поддержано. Исходя из общей характеристики кодекса как сводного правового документа, непосредственно и полно регулирующего определенную сферу общественных отношений, вряд ли было бы правильным по одной и той же проблематике

⁴¹ *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях. С. 301.

⁴² *Игнатенко В. В.* Административно-деликтное законодательство : понятие и функции // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 197.

⁴³ См.: *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях. С. 301–302.

принимать законодательный акт в форме кодекса на уровне Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации⁴⁴.

Конституционный Суд РФ сыграл значительную роль в совершенствовании законодательной деятельности в сфере административной ответственности, обусловив следующие особенности ее формирования: 1) расширение сфер применения административной ответственности; 2) увеличение числа специальных субъектов административной ответственности (юридические лица). Конституционный Суд РФ в значительной мере способствовал реформированию законодательства об административных правонарушениях путем формулирования правовых позиций, учитываемых в административно-деликтном правотворчестве⁴⁵.

В отечественной юридической науке нет четкого понимания и единства мнений о том, что собой представляет правовая позиция Конституционного Суда как новое правовое явление. Наиболее точно определение этого явления дал судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук: «Правовые позиции Конституционного Суда РФ есть правовые выводы и представления Суда как результат интерпретации (толкования) Судом духа и буквы Конституции РФ и истолкования им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых (действующих) законов и других нормативных актов в пределах его компетенции, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда»⁴⁶.

Специфика конституционного правосудия состоит в том, что Конституционный Суд РФ решает вопросы права (ч. 2 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») исключительно на всей территории Российской Федерации.

⁴⁴ См.: *Студеникина М. С.* К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 115.

⁴⁵ См.: *Рогачева О. С.* Административная ответственность : учеб. пособие. Воронеж, 2005. С. 8–16.

⁴⁶ *Витрук Н. В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. М., 1999. С. 89.

Объектом правовых представлений, выводов Конституционного Суда РФ могут быть как положения самой Конституции РФ в виде закрепленных в ней понятий, принципов, норм, институтов, так и положения отраслевого законодательства (понятия, принципы, нормы, институты), рассматриваемые с точки зрения их соответствия Конституции РФ.

По мнению С. Н. Чернова, правовые позиции Конституционного Суда имеют два существенных свойства. Первое из них состоит в том, что правовая позиция Конституционного Суда носит общий характер, т.е. она распространяется не только на конкретный, ставший предметом рассмотрения в Конституционном Суде случай, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике. Второе свойство правовой позиции заключается в ее официальном, обязательном характере. Правовые позиции имеют такую же юридическую силу, как и сами решения Суда, и обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6 Федерального конституционного закона «О конституционном Суде Российской Федерации»)⁴⁷.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П⁴⁸, законодатель, относя нарушение тех или иных правил в сфере экономической деятельности, в том числе в области торговли и финансов, к административным правонарушениям и предусматривая необходимость применения соответствующих мер государственного принуждения в виде административной ответственности, обязан соблюдать требования Конституции РФ. Введение ответственности за администра-

⁴⁷ См.: Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. С. 253.

⁴⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца 6 ст. 6 и абзаца второго ч. 1 ст. 7 Закона РФ от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20. Ст. 2173.

тивное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям *справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния*⁴⁹. При этом допустимые ограничения прав и свобод строго очерчены Конституцией РФ в ст. 17 (ч. 3), 29 (ч. 2) и 55 (ч. 3). Например, вводя административную ответственность за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением и устанавливая в КоАП РФ соответствующие санкции, законодатель учитывал конституционно закрепленные цели и охраняемые законом права и законные интересы граждан и их объединений и исходил из необходимости обеспечения вытекающего из Конституции РФ общего режима правомерного поведения, включая соблюдение правопорядка в области торговли и финансовой отчетности.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в его Определении от 10 января 2002 г. № 3-О (По жалобе гражданина Н. Д. Ильченко на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 279 Таможенного кодекса РФ)⁵⁰, законодатель должен определять санкции за нарушение административных правил таким образом, чтобы обеспечивалась возможность применения конкретной меры взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния.

Административно-деликтный закон субъекта Российской Федерации должен отвечать следующим требованиям, обеспечивающим его качество и повышение эффективности:

1. В законе должны быть указаны все элементы юридического состава административного правонарушения. Региональный законодатель при определении круга административно наказуемых деяний должен руководствоваться

⁴⁹ По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова : постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 12. Ст. 1458.

⁵⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 744.

правилами определения предметов ведения Российской Федерации в области установления административной ответственности (ст. 1.3, ст. 1.3.1 КоАП РФ).

2. За административные правонарушения, предусмотренные административно-деликтным законом, могут предусматриваться два вида административных наказаний – предупреждение и штраф.

3. В законе должны быть определены субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также составлять по ним протоколы.

Мы поддерживаем мнение В. В. Игнатенко, что принятие региональных кодексов об административных правонарушениях оправдано только в тех случаях, когда в субъекте Федерации имеется множество разрозненных относительно стабильных законов об административных правонарушениях. Однако таких субъектов в настоящее время мало⁵¹.

К числу недостатков следует отнести наличие в КоАП РФ норм, которые характеризуются отсутствием четкого формулирования общих категорий и понятий. В правоприменительной практике это нередко оборачивается судебским и административным произволом и своеволием и, как следствие, приводит к утрате важнейшего качества Кодекса – его принципиальной определенности и особенностей как «жесткого организма»⁵².

Общими категориями считаются такие нормативные положения законов, которые дают возможность правоприменителю решать вопросы с опорой лишь на предусмотренные законом общие понятия. КоАП РФ изобилует такими категориями. Например, в нем предусмотрена ответственность юридических лиц – более 300 юридических составов, но при этом не дается какой-либо конструктивной информации о юридическом лице как субъекте административных правонарушений. Без пояснений фиксируется и общее правило: «Назначение административного наказания юридическому

⁵¹ См.: *Игнатенко В. В.* Административно-деликтное законодотворчество : понятие и функции. С. 196–207.

⁵² См.: *Калинина Л. А.* Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // *Административная ответственность : вопросы теории и практики.* М., 2005. С. 49.

лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо» (ч. 3 ст. 2.1)⁵³.

А. А. Иванов выделяет, например, следующие факторы некачественных законов, негативно влияющих на судебную деятельность. Во-первых, у судей возникает необходимость более глубокого толкования, в том числе расширительного, а также проведение исторического, систематического и прочих сложных способов толкований; во-вторых, увеличение сроков рассмотрения дел; в-третьих, рост субъективизма в судебной деятельности⁵⁴. Судебная практика решения дел резко отличается в округах. Высший Арбитражный Суд РФ вынужден делать постоянные обобщения судебной практики.

Отсутствие должного единства судебной практики, общности взглядов и подходов высших судебных инстанций во многом препятствует расширению форм позитивного взаимодействия судебной и законодательной властей в сфере нормотворчества, а также усилению роли актов правосудия в правовом регулировании общественных отношений⁵⁵.

А. А. Иванов предлагает следующие меры по повышению качества законов. Во-первых, законопроектную деятельность необходимо сосредоточить в двух-трех крупных специальных научных учреждениях с закреплением их полномочий в нормотворческом процессе. Во-вторых, необходимо осуществлять постоянный мониторинг качества законов. (Совет Федерации недавно создал свой мониторинг⁵⁶.) В-третьих, необходимо четко определить цели создания законопроекта или его концепции. Придать данной концепции официальный характер, соблюдение которой будет обязательным. При

⁵³ *Калинина Л. А.* Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении.

⁵⁴ См.: *Иванов А. А.* Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4.

⁵⁵ См.: *Сафонов В. Е., Осетрова З. Х.* Роль судебной власти в совершенствовании процесса нормотворческой деятельности // Российская юстиция. 2007. № 3. С. 51–53.

⁵⁶ См., например: О состоянии законодательства в Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006 года. URL: <http://www.couNecil.gov.ru/lawmakiNog/report/2006/iNdex.html>

этом все поправки должны быть проверены на соответствие концепции. В-четвертых, важным направлением является повышение роли доктрины, науки в законопроектной деятельности⁵⁷.

В научной литературе предлагается создать систему внесения поправок в законы в режиме on-line. Это позволило бы при рассмотрении конкретных дел в случае дефекта правовой нормы рекомендовать улучшенные, правильные формулировки. Создание подобного механизма было бы реальным примером творческого соединения судебной практики с законотворческой деятельностью. С одной стороны, это повысило бы роль судов, а с другой – обеспечило быструю реакцию законодателя на возникшие практические проблемы⁵⁸.

§ 3. Юридические условия принятия качественной нормы об административной ответственности

Право, в том числе административно-деликтное, представляет собой динамическую систему. Оно проявляет свои творческие возможности через весь присущий ему механизм действия, состоящий из правотворческой стадии и стадии реализации правовых норм. Проблему эффективности в правовых исследованиях связывают преимущественно со второй стадией. Между тем если рассматривать роль правовых предписаний с точки зрения обеспечения эффективности воздействия права на общественные отношения, то окажется неизбежным рассмотрение не только реализации права, но и правотворчества⁵⁹.

Нельзя игнорировать тот факт, что фундамент эффективности закладывается уже на нормотворческой стадии. Перспективы эффективности обусловлены комплексом факторов, непосредственно характеризующих нормотворчество. Опре-

⁵⁷ См.: *Иванов А. А.* Качество законов и деятельность арбитражных судов.

⁵⁸ См.: Там же.

⁵⁹ См.: *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования правом в социалистическом государстве. М., 1986. С. 31.

деление эффективности правовых норм на стадии реализации есть лишь одно из частных направлений исследования. Ограничиться только этим – значит, оставить без внимания важнейшую стадию правового регулирования – правотворчество, а совершенствование регулирования ограничить совершенствованием реализации правовых норм, а также отказаться от попыток выяснить соотношение эффективности и социальной ценности права.

Как формы субъективного, нормы административно-деликтного права должны вырастать из объективного и соответствовать ему. Такое соответствие – предпосылка их эффективности. Соответствие или несоответствие той или иной нормы административно-деликтного права закономерностям общественного развития определяет ее реальную эффективность. Поэтому адекватное отражение в нормах административно-деликтного права закономерностей и потребностей развития отношений административной ответственности правомерно рассматривать как специфическое проявление их эффективности (результативности) на стадии административно-деликтного законотворчества. Такой подход согласуется с практикой.

Качество административно-деликтного закона во многом зависит от того, насколько обязательны и учитываемы законодателем специально-юридические аспекты правового воздействия на общественные отношения, возникающие в сфере предупреждения, совершения и пресечения административных правонарушений.

Складывающаяся правоприменительная практика субъектов административной юрисдикции показывает, что именно дефекты юридического характера (например, наличие пробелов в правовом регулировании) нередко являются причиной неэффективности и некачественности норм права.

Выделим следующие правовые условия, при соблюдении которых должна формироваться и приниматься качественная норма административно-деликтного права: правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; своевременность разработки нормы административно-деликтного права; соблюдение принципа

справедливости при установлении административной ответственности, соразмерности санкций административно-деликтных норм конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; соблюдение правил законодательной техники; правосознание.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, предусматриваемые им меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры⁶⁰.

Анализируя вопросы ответственности в таможенной сфере, Конституционный Суд РФ постановляет, что «при установлении уголовной и административной ответственности за противоправные деяния в таможенной сфере необходимо исходить из того, что любое преступление либо административное правонарушение, а равно санкции за их совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть уголовно- или административно-правовые последствия своих действий (бездей-

⁶⁰ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания РФ» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

ствия)»⁶¹. Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан⁶².

Принцип формальной определенности закона, предполагающий точность и ясность законодательных предписаний, будучи, как указал Конституционный Суд РФ, неотъемлемым элементом верховенства права, выступает и в законотворческой деятельности, и в правоприменительной практике необходимой гарантией обеспечения эффективной защиты от произвольных преследования, осуждения и наказания⁶³. Необходимость соблюдения принципа правовой

⁶¹ По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 29. Ст. 3983.

⁶² По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988 ; По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишников, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова : постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. № 9-П // Там же. 2003. № 24. Ст. 2431 ; По делу о проверке конституционности положения части 1 статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян : постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // Там же. 2008. № 24. Ст. 2892.

⁶³ По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян : постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2892.

определенности подчеркивает и Европейский суд по правам человека при оценке положений внутригосударственного права с точки зрения общих принципов, содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По мнению Европейского суда по правам человека, закон должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (постановления от 26 апреля 1979 г. по делу «Санди Таймс» (Sunday Times) против Соединенного Королевства (№ 1)», от 28 марта 2000 г. по делу «Барановский (Baranowski) против Польши», от 31 июля 2000 г. по делу «Йечюс (Jecius) против Литвы», от 28 октября 2003 г. по делу «Ракевич против России», от 24 мая 2007 г. по делу «Игнатов против России», от 24 мая 2007 г. по делу «Владимир Соловьев против России»).

Одним из условий принятия качественной нормы административно-деликтного права является правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Норма об административной ответственности тогда является качественной, когда она актуальна и своевременна, удовлетворяется потребность в регулировании отношений, которые необходимо охранять нормами административно-деликтного права. Отметим, что мерами административной ответственности охраняется значимый круг общественных отношений. КоАП РФ является не только систематизированным законодательным актом, в котором сосредоточен круг охраняемых государством (в лице соответствующих органов государственной власти) общественных отношений (прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, – отношений, связанных с охраной здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности, охраной собственности, окружающей природной среды и природопользования, промышленной безопасности, отношений в области строительства и энергетики, отношений, связанных с движением и эксплуатацией промышленного и железно-

дорожного транспорта, безопасности дорожного движения, связи и информации, в области предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела, отношений, связанных с охраной институтов государственной власти, защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности и воинского учета), но и законодательным актом, который сосредоточил воедино множество составов административных правонарушений, содержащихся в иных законодательных актах.

Важным фактором, влияющим на качество нормы права об административной ответственности, является правильное определение сферы общественных отношений в целях их урегулирования административно-деликтным законом.

Выпадение тех или иных общественных связей, объективно нуждающихся в правовом воздействии, из сферы нормативно-правового регулирования или, наоборот, распространение правового регулирования на отношения, которые не требуют этого или предполагают правовое воздействие в совершенно ином объеме и плане, могут привести к существенному снижению эффективности норм права.

Чтобы быть эффективными, нормы административно-деликтного права не должны отставать от реальных отношений в сфере административной ответственности. Они должны непрерывно преобразовываться вместе с развитием отношений административной ответственности. Это осуществляется как путем углубления содержания действующих норм, так и создания совершенно новых.

Формирование отношений административной ответственности в настоящее время идет по пути расширения общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. В частности, мы наблюдаем расширение круга административно наказуемых действий (бездействий) юридических лиц.

На протяжении всего периода действия КоАП РФ законодателем регулярно вносятся изменения, направленные

на ужесточение административно-деликтного законодательства в области дорожного движения, целью которого является снижение общего количества дорожно-транспортных происшествий и размеров причиняемого ими ущерба, в том числе связанных с причинением вреда жизни и здоровью граждан. Введены новые составы административных правонарушений, увеличены размеры административных штрафов, расширен перечень административных наказаний за совершение отдельных административных правонарушений. Расширение круга административных правонарушений, за совершение которых могут быть применены такие меры административного наказания, как лишение специального права и административный арест, увеличило объем рассматриваемых мировыми судьями дел об административных правонарушениях.

Однако данная потребность далеко не всегда удовлетворяется. В связи с этим существуют пробелы в правовом регулировании отношений административной ответственности. Например, малоизученной остается проблема административной ответственности государства и его должностных лиц⁶⁴. Особенности привлечения государства к ответственности за неправомерные действия или акты своих органов представляют определенный интерес и активно обсуждаются в юридической литературе. Исследования этой тематики нашли отражение в работах Д. Н. Бахраха⁶⁵, А. М. Беляковой⁶⁶, В. В. Бойцовой⁶⁷, В. Гагена⁶⁸, А. Л. Маковского⁶⁹,

⁶⁴ См.: *Хаманева Н. Ю.* Проблемы административной ответственности // *Административная ответственность : сб. статей.* М., 2001. С. 3–7.

⁶⁵ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : Общая часть : учебник. М., 1993.

⁶⁶ См.: *Белякова А. М.* Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда. М., 1986.

⁶⁷ См.: *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Ответственность государства за действия должностных лиц : публично-правовая или частноправовая // *Правоведение.* 1993. № 1.

⁶⁸ См.: *Гаген В.* К вопросу об ответственности государства за действия должностных лиц // *Вестник права.* 1903. Кн. 8.

⁶⁹ См.: *Гражданский кодекс России. Проблемы, теория, практика / отв. ред. А. Л. Маковский.* М., 1998.

М. Г. Марковой⁷⁰, И. В. Рукавишниковой⁷¹, Е. А. Суханова⁷², В. Ф. Яковлева⁷³.

Задачи становления гражданского общества и правового государства требуют установления взаимной ответственности государства и личности, повышения ответственности именно органов государственной власти перед гражданами.

Исходными данными (материалами), на основании которых можно судить о том, что те или иные отношения требуют правового регулирования, может служить юридическая практика.

Усилия законодательных (представительных) органов субъектов Федерации по моделированию оптимальных санкций за отдельные виды правонарушений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, реально учитывающих специфику наркоделиктов и прошедших экспериментальную проверку в правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции, не должны остаться без должного внимания и реализации в законодательстве об административных правонарушениях, механизм осуществления которого заложен в использовании права законодательной инициативы, предоставленной субъектам России ст. 104 Конституции РФ⁷⁴. Анализ законодательства Российской Федерации в области административной ответственности за незаконный оборот наркотиков указывает на отсутствие эффективных мер противодействия в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, занимающихся их распространением. В связи с этим ФСКН был разработан проект закона о внесении изменений в отдельные зако-

⁷⁰ См.: *Маркова М. Г.* Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями в правоохранительной сфере // Проблемы гражданского права : сб. статей. Л., 1987.

⁷¹ См.: *Рукавишникова И. В.* Метод финансового права. М., 2004.

⁷² См.: *Суханов Е. А.* Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2001. № 3.

⁷³ См.: *Яковлев В. Ф.* Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 6.

⁷⁴ См.: *Болотин В. С., Старостин Б. А.* Проблемы правового регулирования субъектами России вопросов административной ответственности в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 19–22.

нодательные акты Российской Федерации по вопросу административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Введение указанного административного наказания повысит эффективность мер в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, что, возможно, повлечет за собой снижение криминогенной напряженности в ряде субъектов Российской Федерации⁷⁵.

Необходимо подчеркнуть, что в сфере отношений административной ответственности для регулирования проблем следует всегда использовать правовую форму, поскольку речь идет об ограничении прав и свобод человека и гражданина.

Эффективность нормы административно-деликтного права во многом зависит от правильного определения способов и средств правового воздействия на регулируемые отношения, используемых в процессе нормотворчества.

Особенностью метода правового регулирования административно-деликтных отношений является императивный характер административно-деликтного права.

В роли правовых средств регулирования могут выступать дозволение, обязывание, запрет, предписание, ограничение.

Эффективность правовых норм определяет выбор степени обобщения конкретных показателей нормы (абстрактный, казуистический) и способ изложения ее элементов (прямой, отсылочный, бланкетный).

Создание системы средств, обеспечивающих реализацию норм, определение мер ответственности, выбор того или иного вида санкций и контроля, адекватных регулируемым отношениям, являются предпосылкой успеха правового регулирования.

Роль форм в системе методов правового регулирования выполняют известные правила юридической техники, при-

⁷⁵ См.: Хатаева М. А. Развитие законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 63.

меняемые в процессе формирования нормы, изложения ее в тексте административно-деликтного закона. Юридическая техника представляет собой совокупность правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту, обзорность нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов⁷⁶.

Правильное использование всех средств и приемов законодательной техники обеспечивает точное выражение содержания правовых актов, доходчивость и доступность последних. Тем самым она играет существенную роль в обеспечении эффективности правовых решений⁷⁷.

К форме административно-деликтных актов должны применяться следующие требования: оптимальное соотношение нормы и статей административно-деликтного закона; логическая последовательность изложения; взаимосвязь между нормативными предписаниями; отсутствие противоречий внутри нормативного акта; ясность и доступность языка нормативного акта; точность и определенность употребляемых формулировок и терминов; соблюдение правил и приемов изложения содержания нормативных актов. Несоблюдение конкретных правил юридической техники может привести и нередко приводит к неэффективности норм административно-деликтного права.

Таким образом, соблюдение всех перечисленных правовых условий является важным для принятия качественного нормативного правового акта в сфере административной ответственности.

⁷⁶ См.: Общая теория права : учебник для юрид. вузов / под общ. ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 216.

⁷⁷ См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980. С. 115–116.

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА (ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ)

Научная ценность категории «эффективность» состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы социальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и тем самым способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации.

При изучении эффективности административно-деликтного права в целом необходимо иметь в виду, что предметом самостоятельного изучения могут быть, в частности, эффективность норм материального административно-деликтного права, процессуального административно-деликтного права, эффективность института административной ответственности юридических лиц, эффективность института административной ответственности должностных лиц, эффективность института административной ответственности несовершеннолетних и др. Можно изучать также эффективность отдельного закона об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации. Вместе с тем между указанными аспектами проблемы эффективности есть тесная связь, обусловленная системным взаимодействием административно-деликтного права как единого целого и составляющих его компонентов.

Совершенно очевидно, что повышение эффективности административно-деликтного права в целом зависит от действенности его принципов и норм, отдельных институтов и отраслей. Однако эффективность административно-деликтного права не означает, что все его институты одинаково эффективны. Точно так же, как отдельные случаи нарушения принципов и норм административно-деликтного права не

свидетельствуют о неэффективности всей системы административно-деликтного права. Иначе говоря, действенность административно-деликтного права как единого целого не является простой суммой эффективного функционирования его отдельных институтов и норм. В связи с этим необходимо разграничивать эффективность административно-деликтного права в целом и эффективность норм административно-деликтного права в частности.

Эффективность административно-деликтного права в целом исторически predetermined: это властный, официальный регулятор общественных отношений, возникающих в связи с совершением административных правонарушений, в свете борьбы с которыми, данная проблема должна быть выдвинута на научный уровень. Условиями же эффективности административно-деликтных норм, как нами было уже отмечено, являются: политика государства в сфере борьбы с административными правонарушениями, качество административно-деликтных законов, правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции, экономических условий и др.

За основу теории эффективности административно-деликтного права, выступающего официальным, властным, социальным, психологическим, духовным регулятором общественных отношений в сфере административной ответственности могут быть взяты ее основные положения:

1. Социально и научно обоснованная деликтолизация деяний. Адекватное общественным потребностям регулирование отношений административно-деликтной сферы требует объективных знаний, прежде всего об административном проступке – первичном и доминирующем факторе образования институтов административной ответственности.

В связи с наметившейся тенденцией гуманизации уголовного законодательства на первый план выходит проблема о соотношении административных правонарушений и преступлений.

Базовой позицией для формирования государственной административно-деликтной политики как части государственной правовой политики является наличие четких правовых критериев признания деяний административными деликтами. Особенно актуальна эта проблема в отношении юридических лиц.

Административной деликтолизации подлежат только деяния, совершение которых приняло распространенный характер, которые представляют реальную угрозу существующим общественным отношениям и для эффективного противодействия которым достаточно мер административной ответственности. Пересмотр административных запретов с учетом указанных факторов приобретает особую актуальность в период существенных социально-экономических реформаций.

Например, при конструировании правовых норм, регламентирующих отношения в сфере дорожного движения, за основу принимается гипотеза о том, что основная причина ДТП заключается в незаконопослушном поведении водителей, воздействовать на которых возможно только ужесточением ответственности. В этой ситуации приоритет за государством.

Следует признать неэффективной сложившуюся практику дробления статей, устанавливающих составы административных правонарушений, например ст. 7.30 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров для государственных нужд¹. Это ведет к громоздкости конструкции нормы административно-деликтного права, затрудняющей правоприменительную деятельность.

Выбор деяний, признаваемых административными правонарушениями, должен быть обусловлен социальными задачами, стоящими перед обществом.

Среди важнейших принципов административного права выделяется социальная ориентация деятельности органов и должностных лиц публичной администрации².

По справедливому мнению А. Н. Дерюги, накопленный багаж знаний о социальной стороне административной де-

¹ В современной правовой литературе предлагается дальнейшее увеличение частей ст. 7.30 КоАП РФ, например установить ч. 15 ст. 7.30 (см.: *Ступников О. А.* Административная процедура размещения заказов : проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 12).

² См.: *Князев С. Д.* Принципы российского административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 29.

ликтности мало востребован. Этому есть ряд объективных и субъективных причин.

К объективным причинам можно отнести отсутствие:

– в официальном определении административного правонарушения – признака общественной опасности (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ);

– в концепции национальной безопасности – адекватной оценки существующих административных деликтов;

– обстоятельных и всесторонних исследований социальной стороны отдельных видов административных правонарушений;

– официальной межотраслевой статистики административных правонарушений³.

Необходимо сформировать интерес к административной деликтности, привлекая внимание граждан к данной проблеме через СМИ, социальную рекламу, активизацией административной политики, выраженной в увеличении количества составов административных правонарушений и ужесточении санкций за их совершение; расширением административно-деликтной статистики до социально-биологических единиц учета, что позволит получать более интересные, научно-популярные данные о структуре отдельных видов административных правонарушений, повысив таким образом интерес к ним профессионалов и обывателей⁴.

Принимая во внимание существующую взаимосвязь административных проступков и смежных или одноименных преступлений, необходимо учитывать, что вслед за увеличением числа выявленных административных правонарушений часто (обычно вследствие проведения кампаний по борьбе с отдельными видами правонарушений или комплексных целевых операций правоохранительных органов) отмечается снижение числа преступлений, что в принципе должно рассматриваться как улучшение криминогенной ситуации (оперативной обстановки), т.е. достижение позитивного результата в деле укрепления законности и правопорядка.

³ См.: *Дерюга А. Н.* Соотношение административной деликтологии как науки и учебной дисциплины // *Административное право и процесс.* 2011. № 4. С. 13–16.

⁴ См.: Там же.

2. Разработка системы административных наказаний. Для того чтобы разработать систему оптимальных административных наказаний, необходимо иметь модель административно-наказуемого поведения. Например, субъект совершает административное правонарушение, потому что ожидаемые выгоды от правонарушения для него превышают ожидаемые издержки.

Выгоды от совершения административного правонарушения могут быть различными: осязаемыми (например, получение прибыли в виде денежных средств, получение документов) и неосязаемыми (удовлетворение личных потребностей, обусловленных психикой человека). Данную модель наказуемого поведения легко построить для административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами в области предпринимательской деятельности, финансов, налогов, сборов, рынка ценных бумаг, экологического законодательства, т.е. там, где можно проанализировать возможные последствия действия (бездействия).

Издержки включают расходы лица, совершающего правонарушение, а также ожидаемые издержки административного наказания. Любой административный правонарушитель может задать, а часто и задает вопрос: что выгоднее: заплатить административный штраф (пусть даже несколько раз) или выполнить действие, предусмотренное нормой права? Как показывает периодика, поток эмпирической литературы, правонарушитель реагирует на различные изменения в издержках, на строгость наказания так, как будто он является рациональным вычислителем в экономической модели. Наказание во все исторические эпохи использовалось в качестве средства устрашения лиц, которые в силу определенных обстоятельств способны совершить административное правонарушение. Однако исторически доказано также, что общепредупредительное воздействие наказания обуславливается не столько его жесткостью, сколько его неотвратимостью. Неотвратимость административного наказания всех совершивших правонарушения – это важный фактор, имеющий общепредупредительное воздействие⁵.

⁵ См.: Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 185.

Административно-правовые санкции должны быть разработаны таким образом, чтобы совершать административное правонарушение стало невыгодным. Гарантия вынесения справедливого решения в данном случае – освобождение от административного правонарушения вследствие крайней необходимости, невменяемости, малозначительности административного правонарушения, хотя и здесь может возникнуть вопрос об издержках административного наказания.

Предположим, предприятие совершило административное правонарушение в области антимонопольного законодательства. Административный штраф составил 31 миллион рублей. Арбитражный суд освобождает лицо от ответственности в связи с малозначительностью. Как поступить с теми затратами, которые были потрачены на организацию производства по данному делу?

Другой пример. Лицо, нарушает тишину и покой, ведет аморальный образ жизни; к ответственности по статье за нарушение тишины и покоя в ночное время его не привлекают (в лучшем случае сотрудники полиции один раз придут и сделают замечание), поскольку административный штраф за данное правонарушение незначителен. В связи с этим актуальным становится вопрос об эффективности административно-правовых санкций.

3. Совершенствование правоприменительной деятельности судей, уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляемой в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

4. Формирование единой базы учета всех административных правонарушений. При производстве по делам об административных правонарушениях необходима постоянная, научно обоснованная информация о количественной характеристике административных правонарушений и преступлений, их структуре и динамике, о положительном и отрицательном опыте в деятельности органов, осуществляющих административное расследование, рассмотрение дел об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний. Этим занимается уголовная и административная статистика, которая имеет актуальное

значение для повышения качества работы всех правоохранительных структур, в частности для повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях.

Традиционное понимание эффективности норм права как соотношения цели законодателя и реально достигнутого результата нуждается в корректировке. При данном подходе цели государства в лице его соответствующих органов рассматриваются как некий абсолют. Достижение этих целей независимо от их содержания в качестве главного показателя эффективности права как социального регулятора. Тем самым игнорируются не только социальные последствия эффективности соответствующих норм, но и их влияние на человеческую личность, ее самореализацию, а само понятие эффективности носит формальный характер⁶. В контексте плюралистического подхода категория эффективности норм административно-деликтного права должна рассматриваться не только и не столько с позиций соотношения целей норм и результата их действия, сколько в аспекте решения нормами административно-деликтного права задач законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отдельная норма административно-деликтного права представляет собой модель поведения его субъектов, содержащую конкретные цели. Ее эффективность характеризует такие показатели, как степень воздействия на поведение субъектов, достижение социальной цели нормы, конкретного социально полезного результата и др. Об эффективности всей системы административно-деликтного права свидетельствует его социальная ценность, способность обеспечивать нормальное развитие и функционирование системы административно-деликтных отношений, его роль в обеспечении безопасности и правопорядка в Российской Федерации. Показателем эффективности административно-деликтного права в целом как правовой системы является также отсутствие пробелов в правовом регулировании общественных отношений, в правовом закреплении которых назрела

⁶ См.: *Жинкин С. А.* Эффективность права : антропологическое и ценностное измерение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 11.

объективная потребность. Таким образом, содержание эффективности административно-деликтного права как единого целого является качественно иным, чем понятие эффективности отдельных его принципов, норм и институтов права. Это обуславливает необходимость их самостоятельного изучения, при этом не упускаются из виду системные взаимосвязи и взаимозависимости, существующие между отдельными институтами, нормами. Данный вывод подтверждается следующим. Функциональные последствия действия правовой системы можно исследовать с позиции ее анализа как единого целого. Однако их можно рассматривать и применительно к той или иной правовой норме. В этом случае необходимо вести поиск взаимосвязи прежде всего между непосредственными последствиями данной нормы и функциями либо какой-нибудь определенной функцией правовой системы. Но последствия подобной правовой нормы можно изучать и с точки зрения результата, к которому стремились при ее принятии.

Социальным критерием эффективности считается усложнение общественной жизни, появление новых социальных связей и институтов, например: введение института административной ответственности юридических лиц, появление такого вида административного наказания, как административное приостановление деятельности.

Социально-правовая роль эффективности норм административно-деликтного права видится в следующем:

1) сплоченности общества в достижении задач законодательства об административных правонарушениях;

2) обеспечении нормами административно-деликтного права максимальной социальной конструктивности и разрешаемости конфликтных ситуаций, снижении социальной напряженности. Особенно это очевидно при привлечении к административной ответственности юридических лиц, учитывая тенденции ужесточения административно-правовых санкций и контрольно-надзорных функций должностных лиц органов исполнительной власти;

3) обеспечении нормами административно-деликтного права принципов административной ответственности: справедливости, неотвратимости, гуманности, индивидуализации, соразмерности наказания тяжести совершенного

административного правонарушения. Законодательство об административных правонарушениях должно соответствовать основополагающим духовно-правовым принципам: солидарности, гуманности, справедливости.

Не хотелось бы в очередной раз сводить повышение эффективности норм административно-деликтного права к принятию закона о внесении изменений и дополнений в КоАП РФ. В юридической литературе многократно и совершенно справедливо высказывалось мнение о чрезмерной интенсивности нормативного правового регулирования института административной ответственности⁷.

Одной из характерных черт данного процесса является ужесточение санкций норм административно-деликтного права. С. С. Алексеев полагает, что «на первый взгляд, эффективность, надежность правовых средств системы «обязанность – ответственность» весьма высоки, в частности, с их помощью можно точно обозначить объем, сроки, характеристики результата и... добиться эффекта «напролом». Но когда эта система функционирует в «отрицательном поле» (а некоторую отрицательную среду она создает и сама по себе: люди не очень-то склонны подчиняться обязательному требованию, когда кто-то думает и решает за них), то цепочка правовых средств, идущая от задачи к результату, все время находится под давлением разнообразных, во многих случаях постоянных интересов, которые то и дело могут вливаться в эту цепочку, усложнять ее, а порой и мешать силой. Это является нередко импульсом к тому, чтобы наращивать принудительное воздействие, ужесточать принудительный юридический инструментарий. Но увы, и тогда процесс, который с помощью мощных обязывающих юридических средств, казалось, должен был бы привести к наступлению запрограммированного результата, прерывается, и ожидаемый результат не наступает»⁸.

⁷ См., например: *Аганов А. Б.* Административная ответственность : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 11 ; *Шальгин Б. И.* Состояние законности в сфере административных правоотношений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства // *Административное право.* 2009. № 3.

⁸ *Алексеев С. С.* Теория права. Харьков, 1994. С. 157.

Административная санкция имеет определенный предел, ниже которого она перестает выполнять отведенную ей роль. Административные наказания должны обладать элементом кары, в противном случае они не будут ущемлять интересы правонарушителя, не будут воздействовать на него должным образом. При этом необходимо учитывать что, «эффективность санкций определяется, прежде всего, не их тяжестью, а правильностью выбора той или иной меры воздействия по отношению к определенному лицу»⁹. В связи с этим административно-карательная практика должна быть последовательной и стабильной.

Эффективность административных санкций находится в прямой зависимости от их реального исполнения. Правовая санкция способна выполнить социальную функцию лишь тогда, когда она исполнена, и виновный претерпел правоограничения, составляющие ее содержание. Эффективность рассматриваемых санкций во многом зависит от надлежащей организации и качества работы органов, осуществляющих исполнение административных наказаний. Улучшение их деятельности – один из путей повышения действенности административных наказаний.

Способствует эффективности применение санкции в строгом соответствии с законом, назначением вида и размера административного наказания с учетом всех обстоятельств дела и личности виновного.

Необходимо сочетать наложение административного наказания с иными мерами воздействия на правонарушителя с целью усиления воспитательного и превентивного влияния данного средства охраны правопорядка. С этим условием эффективности тесно связана информированность субъектов права о применении административных санкций. Например, ранее одной из основных форм, получивших широкое распространение, являлось сообщение по месту работы или жительства нарушителя о примененном к нему взыскании¹⁰.

⁹ Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 39.

¹⁰ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 190.

Рассматривая возможности обеспечения эффективной реализации норм административно-деликтного права, предлагаем использовать следующие пути совершенствования предписаний, содержащихся в Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

- выявление формально-логических противоречий, существующих в административно-деликтном законе, посредством анализа структуры нормативных предписаний в соотношении со статьями КоАП РФ, в котором они получили формальное закрепление;

- обеспечение большей доступности административно-деликтного закона для понимания гражданами и правоприменителем посредством единообразного формулирования диспозиций нормативных предписаний, а также использования меньшего числа оценочных понятий и категорий;

- осуществление более четкой и последовательной систематизации санкций регулятивных предписаний посредством подробного их анализа на предмет соответствия содержащихся в них наказаний степени и характеру совершенного административного правонарушения;

- повышение эффективности административно-деликтного регулирования общественных отношений посредством приведения системы Особенной части КоАП РФ в соответствие с аксиологическим подходом расположения нормативных предписаний внутри раздела.

В целях разработки предложений по совершенствованию действующего законодательства необходимо провести мониторинг административно-деликтного закона по трем направлениям:

- 1) результативности действия закона;
- 2) эффективности действия закона;
- 3) качества закона.

1. Показатели результативности действия административно-деликтного закона, которые необходимо выявить и оценить, следующие:

а) количество составленных протоколов об административных правонарушениях. Если протоколы не составлялись, указывается информация о причинах их отсутствия;

б) субъекты составления протоколов об административных правонарушениях;

в) составы административных правонарушений, за нарушение которых лица были привлечены к административной ответственности;

г) количество лиц, привлеченных к административной ответственности. Если не были привлечены к административной ответственности, указывается информация о причинах отсутствия данных действий.

Данное направление мониторинга имеет временной период проведения.

Источники и (или) средства получения данных о показателях индикаторов результативности: информация исполнительных органов государственной власти (по подведомственности дел об административных правонарушениях), территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

2. Направление мониторинга эффективности действия административно-деликтного закона – оценка эффективности юридических запретов и санкций, в том числе их соответствии характеру нарушений и целям их предупреждения, пресечения и наказания.

Перечень индикаторов эффективности действия административно-деликтного закона, которые предстоит выявить, проанализировать и оценить, следующий:

а) соразмерность юридических санкций характеру нарушения;

б) способность юридической санкции под угрозой наступления для нарушителя неблагоприятных, правоограничительных последствий;

в) возможность для правоприменителя индивидуализировать юридические санкции применительно к особенностям субъекта нарушения, его свойствам, характеру нарушения, вызываемым им последствиям;

г) возможность замены одного вида юридических санкций или мер принуждения на другие, учитывая различные обстоятельства совершения нарушения и исполнения назначенного наказания;

д) возможность юридической санкции комплексно воздействовать на нарушителя в целях недопущения в дальнейшем совершения подобных правонарушений.

Перечень показателей эффективности действия нормативного правового акта с указанием количественного и временного порядка их измерения следующий:

- количество совершенных нарушений определенного вида за определенный период;
- количество лиц, освобожденных от ответственности;
- количество отмененных в административном или судебном порядке решений о назначении юридической санкции или применении иных мер государственного принуждения по основаниям несоответствия санкции (меры принуждения) характеру нарушения.

Источники данных об индикаторах и показателях эффективности действия нормативного правового акта – информация исполнительных органов государственной власти (по подведомственности дел об административных правонарушениях), территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Данное направление мониторинга имеет временные интервалы, в которых происходит выявление и сравнение соответствующих показателей эффективности нормативного правового акта.

3. Направление мониторинга качества действия административно-деликтного закона включает выявление, анализ и оценку:

- 1) соответствия нормативного правового акта требованиям вышестоящих по юридической силе нормативных правовых актов;
- 2) соответствия нормативного правового акта характеру общественных отношений, которые он регулирует;
- 3) влияния технико-юридических свойств нормативного правового акта на его реализацию.

Исчерпывающий перечень критериев качества административно-деликтного закона, которые предстоит выявить, проанализировать и оценить, следующий:

- а) наличие или отсутствие положений административно-деликтного закона, противоречащих федеральному законодательству;
- б) наличие или отсутствие коллизий между различными нормативными правовыми актами;

в) наличие или отсутствие нормативных предписаний, принятых правотворческим органом или должностным лицом с превышением своей компетенции;

г) нарушение или отсутствие нарушений процедуры принятия административно-деликтного закона Российской Федерации;

д) наличие или отсутствие нормативных правовых актов, не принятых во исполнение норм административно-деликтного закона Российской Федерации;

е) наличие или отсутствие общественных отношений, не урегулированных законом и нуждающихся в правовой регламентации;

ж) наличие или отсутствие нормативных предписаний, являющихся избыточными для регулирования тех общественных отношений, которые они регулируют;

з) наличие нормативных предписаний, реализация которых надлежащим образом не обеспечена;

и) правильность и обоснованность применения в нормативном правовом акте основных понятий и терминов;

к) правильность и обоснованность применения в нормативном правовом акте оценочных категорий. К оценочным категориям относятся термины, определения и понятия, предполагающие при их применении дискреционную оценку со стороны соответствующих должностных лиц – «уважительные причины», «исключительные случаи», «при необходимости» и др.;

л) наличие или отсутствие юридических споров, возникающих между участниками правоотношений вследствие неясности, неопределенности, «двойственности» нормативных предписаний;

м) наличие или отсутствие ошибок правоприменителя, в том числе при осуществлении подзаконного правового регулирования, вызванных неверным расположением нормативных предписаний в структуре нормативного правового акта, например неправильным распределением составов административных правонарушений по главам закона, без учета родового объекта посягательства;

н) наличие или отсутствие иных технико-юридических ошибок и дефектов, оказывающих влияние на характер правоприменительной и иной правореализационной деятельности, в том числе:

- неверное указание реквизитов нормативных правовых актов;
- стилистические и грамматические ошибки;
- ошибки в оформлении структурных элементов нормативного правового акта;
- несоответствие названия статьи ее содержанию.

Количественные параметры административно-деликтного законодательства превалируют над качественными, особенно это касается субъектов административных правонарушений. В связи с этим не случайно повышенное внимание современной юридической науки к проблемам законодательства об административных правонарушениях субъектов Федерации¹¹.

В целях повышения эффективности правосудия в сфере административной ответственности процессуальная часть КоАП РФ должна быть усовершенствована. Такая необходимость обусловлена тем, что Кодекс не обеспечивает осуществления эффективного правосудия, так как не содержит целого ряда процессуальных норм, необходимых для качественного разрешения дела.

¹¹ См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 23 с. ; Клепиков С. Н. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации. Воронеж, 2006. 138 с. ; Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности : учеб.-практ. пособие. М., 2006. 160 с. ; Александрова Р. С. К вопросу о законодательстве субъектов РФ в области установления административной ответственности // Российская юстиция. 2010. № 9. С. 6–9.

О Г Л А В Л Е Н И Е

Введение	3
Глава 1. Методологические основы исследования эффективности норм административно-деликтного права	12
§ 1. Понятие и сущность методологии юриспруденции	12
§ 2. Методология и методы науки административно-деликтного права	32
§ 3. Методологические подходы к изучению эффективности норм административно-деликтного права	49
Глава 2. Деликтологические основы изучения эффективности норм административно-деликтного права	72
§ 1. Роль науки административной деликтологии в достижении эффективности норм административно-деликтного права: концепция взаимодействия	72
§ 2. Учение о причинах и условиях совершения административных правонарушений	96
§ 3. Личность административного правонарушителя	104
§ 4. Органы государственной власти, их должностные лица как объекты исследования науки административной деликтологии	110
§ 5. Особенности юридического лица как объекта исследования науки административной деликтологии ...	129
Глава 3. Теоретические основы изучения эффективности норм административно-деликтного права	151
§ 1. Административно-деликтное право как самостоятельная отрасль российского права	151
§ 2. Понятие административно-деликтного права и правовое учение о его норме	177
§ 3. Теоретическая интерпретация категории «эффективность норм права» в юриспруденции и административно-деликтном праве	193

Глава 4. Сущностные аспекты эффективности норм административно-деликтного права	210
§ 1. Содержание реализации норм административно-деликтного права	210
§ 2. Эффективность норм административно-деликтного права: виды, критерии, показатели, условия	223
§ 3. Качественные характеристики норм административно-деликтного права	241
Глава 5. Эффективность норм административно-деликтного права: генезис и эволюция	253
§ 1. Достижение эффективности норм административно-деликтного права в исторической ретроспективе	253
§ 2. Международный опыт достижения эффективности норм административно-деликтного права	273
Глава 6. Административно-деликтное законодательство как условие эффективности норм административно-деликтного права	295
§ 1. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности	295
§ 2. Понятие административно-деликтного законодательства и проблемы его совершенствования	320
§ 3. Юридические условия принятия качественной нормы об административной ответственности	327
Концепция развития теории эффективности административно-деликтного права (вместо заключения)	337

Научное издание

Рогачева Ольга Сергеевна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА**

Монография

Редактор *Н. Н. Масленникова*

Художественный редактор *Е. В. Жеребцова*

Компьютерная верстка *Л. О. Мецзяковой*

Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подписано в печать 03.10.2011. Формат 60×90/16
Уч.-изд. л. 21,9. Усл. п. л. 22,3. Тираж 1000. Заказ 97

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3