

УДК 342.92

О.С. Рогачева  
O. Rogacheva

## ВИДЫ, КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

*В статье предложены виды, критерии и показатели эффективности норм административно-деликтного права.*

**Ключевые слова:** административно-деликтное право, законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность, административное правонарушение.

## TYPES, CRITERIA AND EFFICIENCY INDICATORS OF ADMINISTRATIVE AND TORT LAW NORMS

*The article considers types, criteria and efficiency indicators of Administrative and Tort Law norms.*

**Keywords:** Administrative and Tort Law, the law of Administrative Offences, administrative liability, administrative offence.

Выделение видов эффективности норм административно-деликтного права будет способствовать выработке более четких направлений ее изучения.

Классификация эффективности норм административно-деликтного права проводится нами по тем же основаниям, что и классификация норм административно-деликтного права:

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;

классификация норм административно-деликтного права по действию во времени позволяет выделить следующие виды эффективности норм административно-деликтного права:

- а) непосредственный;
- б) перспективный;
- в) ретроспективный;

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;

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 лиц, юридических лиц.

Изучение социальной обусловленности нормы административно-деликтного права, адекватности отражения сюю объективных потребностей

и соответствия закономерностям развития административно-деликтных правоотношений позволяет определить ее потенциальную способность воздействовать 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:

эффективность норм административно-деликтного права;

эффективность норм административно-деликтного права субъектов РФ;

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-делового права и отдельными его нормами, и функциональных последствий действий административно-делового права и отдельных норм обуславливают несовпадение методов оценки, критериев и показателей их эффективности.

По общему правилу критериям 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 эффективности наказания, среди которых, как правило, называются: общее и специальное предупреждение, исправление и перевоспитание [6, с. 117; 10, с. 196].

В.И. Плохова полагает, что степень эффективности правовых норм должна устанавливаться с помощью критериев, под которыми следует понимать определенные измерители полноты достижения его целей [7, с. 15].

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 непосредственно положительное или отрицательное воздействие на сознание и поведение лиц – адресатов норм права с административной санкцией» [1, с. 37]. 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 лица [1, с. 41].

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: нормативная 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 последних [4, с. 40]. 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 «уможению» эффективности административно-деликтного закона и практического его применения» [3, с. 176]. 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.

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» [11, с. 132]. Например, законодательство, регламентирующее общественные отношения, возникающие при применении судьями административных наказаний, постоянно меняется в целях повышения его эффективности.

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 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 принуждения, права и законные интересы надежно защищены от противоправных посягательств, а также, что борьба с правонарушениями ведется на основе соблюдения принципа законности.

Учитывая, что административная ответственность заключается в применении административного наказания, осуществляющегося в рамках производства по делу об административных правонарушениях, будем исходить из следующего определения видов целей как критерия эффективности норм административно-деликтного права:

предупреждение совершения новых административных правонарушений правонарушителями (частная превенция);

предупреждение совершения новых административных правонарушений иными лицами (общая превенция);

разрешение дела на основе соблюдения принципа законности, т. с. лицо привлекается к административной ответственности на основаниях и в порядке, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации;

всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, вынесение законного постановления по делу об административном правонарушении;

обеспечение исполнения вынесенного постановления;

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 значения, 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 – выраженный 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, например, нарушения законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

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, указанным в ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда (например, первый раз должностное лицо не произвело расчет при увольнении одного, а позднее – при увольнении другого работника) [5].

Следующий вид рассматриваемого квалифицирующего признака в соответствии с КоАП РФ – повторность. Например, 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 скрытии места нахождения детей помимо их воли, в неисполнении судебного решения 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 КоАП РФ).

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 родовой объект посягательства [5].

Совершенно очевидно, что для определения эффективности 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, 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. предупреждения 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, 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 наказаний [9, с. 182].

Эффективность норм административно-деликтного права зависит от следующих условий:

государственной политики в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений;

правового качества законов об административных правонарушениях;

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;

правовой культуры правоприменителя; правосознания правонарушителя.

Субъекты, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, многочисленны. Это 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.

Например, В.И. Майоров выделяет следующую совокупность ряда условий, определяющих уровень эффективности административной юрисдикции органов внутренних дел: наличие в правовых предписаниях закономерностей развития общества; наличие систематизированного и стабильного законодательства, информированность его адресатов о содержании правовых запретов и санкций; оперативность производства по делам об административных правонарушениях; процедура рассмотрения дела и наложения взыскания; стабильность административно-карательной практики и реальность исполнения санкций; режим законности в правоприменительной деятельности; неотвратимость ответственности и справедливость наказаний; сочетание административной ответственности с иными мерами социального контроля; авторитет органа внутренних дел [2, с. 70].

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, судейское усмотрение непосредственным образом влияет на результаты правоприменительной административно-деликтной практики и качество принимаемых в этой области решений [8, с. 4]. 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, осуществляющееся в процессуальной форме в интересах личности, общества и государства [8, с. 8].

Как известно, категория «правосознание» включает в себя весьма широкий круг понятий. Однако для исследования эффективности правовых норм обычно достаточно использования двух из них: категорий «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.

Роль административно-деликтного законотворчества в достижении эффективности норм административно-деликтного права проявляется в следующем:

под административно-деликтным законотворчеством понимается деятельность органов законодательной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по созданию, изменению или отмене правовых норм, закрепляющих задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях; административные наказания и общие правила их назначения, административные правонарушения, уполномоченных органов и их должностных лиц, порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, исполнения постановлений о назначении административных наказаний;

модернизация законодательства об административных правонарушениях представляет собой процесс обновления, актуализации, стоящих перед обществом задач борьбы с административными правонарушениями, позволяющий мобильно связывать законотворческую деятельность в сфере административной ответственности с социально-экономическими, политическими, правовыми и духовными потребностями общества;

важнейшим фактором призвана стать научно обоснованная административно-деликтная политика, основным направлением которой является изучение причин и условий совершений административных правонарушений, личности правонарушителя, динамики и структуры административной деликтности, разработка эффективных мер предупреждения борьбы с административными правонарушениями, принятие качественных административно-деликтных законов. С помощью ее форм и методов должна осуществляться не только сиюминутная корректировка действующей системы правовых норм для решения самых острых текущих проблем, но и определяться долгосрочные ориентиры административно-деликтного регулирования;

документальным воплощением положений политики в сфере борьбы с административными правонарушениями должен стать проект Концепции административно-деликтной политики в Российской Федерации, представляющий собой политico-правовой документ доктринально-прикладного характера. Его основная задача заключается в отражении современного состояния законодательства об административных правонарушениях и законотворческой деятельности в сфере административной ответственности и, направленный

и перспективных стратегических ориентиров развития законодательства, а также путей повышения эффективности норм административно-деликтного права;

перспективными направлениями повышения эффективности административно-деликтной политики являются информатизация и широкое

использование коммуникационных технологий в процессе подготовки и принятия нормативно-правовых решений. Повсеместное внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, автоматизация законопроектной работы выступают важными условиями модернизации законотворчества.

## Примечания

1. Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. – 1974. – № 4.
2. Майоров В. И. Безопасность дорожного движения : концептуальный взгляд. – Челябинск : СитиПринт, 2015.
3. Максимов И. В. Административные наказания. – М., 2009.
4. Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. – М., 1971. – С. 40.
5. 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 09.02.2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6; Российская газета. – 2012. – 17 февраля.
6. Петрашев В. Н. К вопросу об эффективности условного осуждения из мест лишения свободы // Проблемы эффективности уголовного закона. – Свердловск, 1975. – Вып. 37.
7. Плохова В. И. К вопросу о понятии критериев эффективности уголовного наказания // Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. – Вып. 49. – Свердловск, 1976.
8. Погорелова Н. С. Судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2005.
9. Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). – Л., 1975.
10. 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. Разгильдисса. – Саратов, 2004.
11. Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. – Новосибирск, 1997. – С. 132.

**РОГАЧЕВА Ольга Сергеевна**, доктор юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права, Воронежский государственный университет.

E-mail : olga\_rogacheva@mail.ru

**ROGACHEVA Olga**, Doctor of Law, Associate Professor, Chair of Administrative and Municipal Law, Voronezh State University.

E-mail : olga\_rogacheva@mail.ru