

О. С. Захарова,

кандидат юридических наук, преподаватель
Воронежского государственного университета

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

Проблемы эффективности правового воздействия привлекают внимание ученых-юристов¹. Интерес к данной теме не случаен. Очевидно, он вызван не только и даже не столько стремлением к научному поиску решения сложной проблемы, сколько необходимостью разрешить острые вопросы, возникшие в российской правовой системе. За последнее время заметно снизился уровень эффективности воздействия правовых норм и правового регулирования в целом. Анализ факторов, способствующих снижению уровня эффективности правового воздействия, показывает, что они носят как объективный, так и субъективный характер. К объективным можно отнести процесс форсированного перехода общества от одной системы социально-экономических и политических отношений к другой. Следует подчеркнуть: не просто процесс перехода, а именно *форсированный*, радикальный, сопряженный с разрушением ряда *жизнеспособных* социальных организмов и институтов. К субъективным факторам и причинам можно отнести непродуманность, отсутствие научного подхода, субъективизм и волюнтаризм в государственном строительстве, формировании новой правовой системы. Печальный опыт экспериментов, перестроек, реформ не мог не сказаться на снижении эффективности воздействия юридических средств, на ослаблении реализации государственными и правоохранительными органами функции правопорядка. Своеобразие сложившейся правовой ситуации, а также объективные процессы в сфере социально-экономического развития вызывают необходимость нового осмысления всей проблематики эффективности правовой регуляции и особенно ее критериев и методов.

151

¹ См.: Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории. Казань, 1975; Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977; Эффективность действия правовых норм. М., 1977; Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев и др. М., 1980; Эффективность закона: Методология и конкретные исследования / Отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997; Законотворчество Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000.

В науке административного права изучению эффективности уделяется мало внимания². Исследование эффективности административно-деликтного права представляет особую значимость, поскольку нормы данной отрасли права направлены на борьбу с наиболее распространенным видом правонарушений — административными правонарушениями.

Принятие нового административно-деликтного законодательства актуализирует проблему эффективности его норм. По мнению 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 влияния на все уровни социума. Второй предполагает выработку соответствующего научного инструментария для изучения эффективности административно-деликтного законодательства, измерения степени достижения целей административной ответственности³.

«Эффективность (в широком смысле слова) — мерило общественной практики»⁴. 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 человеком⁵. Применительно к праву «эффективность — это оценка результатов применения закона, а не текста законодательного акта, содержащего правовую норму»⁶.

Эффективность — это конкретное и реально измеряемое явление, ибо оценка, степень чего-либо всегда конкретны. Представляется, что именно такое понимание эффективности может иметь практическое

² См.: *Веремеенко И. И., Попов Л. Л., Шергин А. П.* Понятие и условие эффективности административно-правовых санкций // *Правоведение*. 1972. № 5; *Курагин Г. Г., Попов Л. Л.* Факторы эффективности административно-правовых санкций // Там же. 1974. № 4; *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Исследование эффективности административно-правовых санкций за нарушения общественного порядка // *Советское государство и право*. 1974. № 8; *Они же.* Управление, гражданин, ответственность. Л., 1975; *Попов Л. Л.* Теоретические предпосылки исследования эффективности административно-правовых санкций // *Управление и право*. М., 1974. Вып. 1; *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях: Дис. ... д-ра. юрид. наук. Иркутск, 1998.

³ 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.

⁴ *Проблемы эффективности работы управленческих органов*. М., 1973. С. 39.

⁵ См.: *Андрюшенко М. Н.* Понятие эффективности и его философский смысл. Л., 1971. С. 46—47.

⁶ *Кудрявцев В. Н.* Эффективность закона как средство осуществления уголовной политики // *Основные направления борьбы с преступностью*. М., 1975. С. 38.

значение, а использование этой категории привести к конкретным результатам⁷.

В науке права понятие «эффективность» исследуется по двум направлениям. Первое из них — изучение эффективности конкретных правовых явлений: права в целом, отраслей, правовых институтов, отдельных норм права, санкций правовых норм в целом. Второе — изучение деятельности различных государственных органов, учреждений, организаций, через которые реализуются правовые нормы. В рамках первого направления предметом анализа является связь между содержанием правовых норм и достигнутыми результатами их применения, в рамках второго — связь между этими результатами и практической деятельностью конкретных органов, учреждений и организаций⁸.

Представляется верным рассматривать эффективность в аспекте первого направления как степень результативности объективного права (правовых норм, текущего законодательства)⁹. Под эффективностью правовых норм понимается «соотношение между результатом и социальной целью положенной в основу правового предписания»¹⁰.

Существенным моментом эффективности выступают качественные критерии правотворческой деятельности, степень воздействия законов и иных правовых норм на установление правопорядка, на гарантированную реальную защиту прав и свобод человека.

Предметом нашего исследования будет административно-деликтное право, устанавливающее отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения¹¹. Для административно-деликтного права характерен прежде всего запрет законодателем нежелательных для общества деяний под угрозой применения административного наказания в случае их совершения.

В юридической литературе существуют различные точки зрения относительно статуса норм административно-деликтного права. Например, А. П. Шергин считает административно-деликтное право самостоятельной отраслью российского права. По его мнению, данная правовая общность обладает всеми конститутивными признаками отрасли права

⁷ См.: Попов Л. Л. О понятии эффективности административно-правовых санкций // Управление и право. М., 1977. Вып. 3. С. 301.

⁸ См.: Шергин А. П. О показателях эффективности административной юрисдикции // Право и управление. М., 1982. Вып. 7. С. 157—171.

⁹ См.: Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства: Проблемы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1998. С. 272.

¹⁰ Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971. С. 24.

¹¹ См.: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 313.

(предмет, метод, нормативная обособленность)¹². 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»¹³. В связи с этим им предлагается разработка двух самостоятельных кодексов Российской Федерации: «Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения административной ответственности; Административно-деликтного процессуального кодекса, регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности»¹⁴.

В 60-е гг. 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 права¹⁵.

Исходя из концепции разделения правовых норм и отношений на регулятивные и охранительные, процесс научного обособления административно-правовых норм охранительного характера был усилен взглядами теоретиков права¹⁶. 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 совершение¹⁷. 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»¹⁸. Эта группа норм, по его мнению, составляет административно-наказательное право.

¹² См.: Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 52—65.

¹³ Шергин А. П. Административная деликтность: Проблемы науки // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М., 2005. С. 18.

¹⁴ Шергин А. П. Административная деликтность: Проблемы науки. С. 18.

¹⁵ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 93.

¹⁶ См., например: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 1. С. 67; Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж, 1990. С. 9—10.

¹⁷ См.: Братусь С. М. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 135.

¹⁸ Там же. С. 136.

Таким образом, необходимо признать факт существования относительно самостоятельного правового и научного феномена — административно-деликтного права.

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 публичного управления и поэтому не относится к административному процессу, понимаемому как административное судопроизводство»¹⁹.

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 ответственности*²⁰. В предмет административно-деликтного права также следует 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 правонарушениями²¹.

Нормы административно-деликтного права закреплены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях — акте комплексной модификации норм материального и процессуального права об административной ответственности, а также норм, касающихся исполнительного производства.

Процесс правового регулирования начинается с постановки целей.

¹⁹ Старилов Ю. Н. Российское административное право: К вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 53.

²⁰ См.: Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002; Он же. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб., 2001.

²¹ См.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Т. 1. С. 314.

Эффективность правовой нормы определяется тем, насколько ее реализация способствует достижению целей, поставленных перед правовым регулированием²². При этом цели выступают первым и исходным фактором, детерминирующим процесс правового воздействия. Именно с постановки целей начинается этап правотворчества, законодательной деятельности. Вместе с тем цель — это идеальный образ, субъективная форма будущей действительности, в том числе будущей нормы права.

Административно-деликтное правотворчество руководствуется прежде всего целями административной ответственности: охрана правопорядка; предупреждение правонарушений; исправление правонарушителей и воспитание граждан; наказание, кара. Административная ответственность направлена на восстановление нарушенных общественных отношений; на формирование и обеспечение правомерного поведения лиц, совершивших правонарушение, и лиц, ранее не совершавших административное правонарушение.

Особую значимость приобретают цели административного наказания, которые следует рассматривать как конечный результат, к которому стремится государство, порицая виновного за совершение административного правонарушения к конкретному виду административного наказания и применяя данный вид наказания. *Статья 3.1 КоАП РФ выделяет в качестве цели административного наказания предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).* В правовом государстве административное наказание призвано не только выполнять карательную функцию, но и выступать гарантом должного признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина, их объединений. В целях рационального сочетания, гармонии интересов личности, общества и государства законодатель наряду с определением содержания права устанавливает административные наказания и тем самым пределы его ограничения. Цель такого установления состоит в обеспечении (гарантировании) пользования конкретными благами и ценностями, лежащими в основе содержания права других лиц.

Так, в последние годы внимание исследователей было обращено на разработку проблем административных наказаний²³, что способствовало совершенствованию системы этих правовых санкций (например, введение такого вида наказания, как административное приостановление деятельности).

Правовое государство совершенствует законодательство об админи-

²² Никитинский В. И. К изучению эффективности действующего законодательства // Правоведение. 1971. № 4; Баранов В. М. Истинность норм советского права // Проблемы теории и практики. Саратов, 1989.

²³ См.: Максимов И. В. Административные наказания: Понятие, правовое содержание и их система. Саратов, 2003; Он же. Административные наказания в системе мер административного принуждения: (Концептуальные проблемы): Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. 54 с.

стративной ответственности в целях противодействия административной деликтности, представляющей собой совокупность всех совершаемых в Российской Федерации деяний, признаваемых действующим законодательством административными правонарушениями²⁴.

Процесс совершенствования законодательства ознаменовался принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. КоАП РФ, работа над которым составила в итоге около 10 лет, был подписан Президентом РФ 30 декабря 2001 г., а с 1 июля 2002 г. вступил в силу. Его позитивный эффект обнаруживается в том, что он «впитал» в себя все то лучшее, что было накоплено советской и российской традициями правотворчества и правоприменения в области административной ответственности.

Концептуальные позиции КоАП РФ направлены на укрепление законности в сфере применения принудительных мер административного воздействия. Для реализации этой задачи в КоАП РФ: 1) усилена роль закона в регулировании отношений, связанных с привлечением виновных лиц к административной ответственности; 2) разграничены предметы ведения Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях; 3) проведена идея комплексной кодификации законодательства об административных правонарушениях, совершенных как физическими, так и юридическими лицами; 4) расширена компетенция судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях; 5) существенно усилены процессуальные гарантии сторон, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях²⁵.

В настоящее время наряду с усовершенствованием норм КоАП РФ требуют обстоятельного изучения учеными-административистами законодательство субъектов Российской Федерации и практика его применения.

Далее, для эффективной реализации цели необходимы соответствующие средства. В этом смысле верно отмечал Гегель: цель «смыкает себя через некоторое средство с объективностью», цель есть «... всеобщее, руководящее, и мы обладаем средствами и орудиями, деятельность которых мы определяем соответственно этим целям»²⁶. Благодаря средствам цель объективизируется, приобретает реальную, конкретную форму реализации, а следовательно, и конкретную меру эффективности. Правовые средства подразделяются на общие и специфические. Качественными показателями общих средств являются формальная определенность, нормативность, общеобязательность, обеспеченность государственного принуждения; к специфическим относятся гражданско-административные и уголовно-правовые методы правового регу-

²⁴ См.: Шергин А. П. Административная деликтность: Проблемы науки. С. 11; Гензюк Э. Е. Административная деликтология. Ростов н/Д, 2000. 252 с.

²⁵ См.: Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. С. 4.

²⁶ Гегель Г. В. Собр. соч. Л., 1934. Т. 1. С. 48.

лирования общественных отношений²⁷. Соотношение между целями и средствами носит диалектический характер. В ходе своего осуществления цель превращается в средство и продолжает свое действие в таком материализованном виде. Превращение цели в средство — необходимый этап на пути ее реализации. При этом чем полнее цель воплощается в средствах, тем эффективнее ее правовое воздействие. Сама же диалектика перехода составляет существенный момент в познании критериев эффективности правового воздействия.

При анализе эффективности правового воздействия принципиальную значимость имеет выявление *критериев*, позволяющих обосновать и раскрыть *реальную* степень эффективности и ее качественные показатели на разных стадиях юридического процесса, т.е. как на стадии правотворческого, так и на стадии правоприменительного процесса. Критериальный подход позволяет по-новому подойти и к объяснению системы правопонимания, ее места в формировании правопорядка и законности. Базовым понятием определения критерия выступает понятие права, его видение в современной системе правопонимания. Такой подход позволяет обнаружить и объяснить классификацию критериев эффективности правотворчества и правореализации. Согласно выбранному нами методу анализа, вначале остановимся на первом и, как мы увидим дальше, простейшем этапе или ступени познания критерия эффективности.

Итак, что представляют собой первая, исходная ступень эффективности правового воздействия и соответствующий ей критерий? Следует отметить, что для познания этой ступени достаточны приведенные нами выше понятия «цель» и «средства». Иначе говоря, для выяснения на этой ступени критерия эффективности правового воздействия достаточно определение цели как мыслительного образа будущего закона или иных нормативных актов. При таком подходе используется определение права как совокупности правовых норм, обеспеченных принуждением государства. Известно, что данное определение выдвинуто кельзеновской нормативистской школой, которое продолжает использоваться не только у нас, но и зарубежными юристами. В качестве ценности здесь выступает самоценность нормы права. Правопонимание в данном случае базируется на позитивном праве, а также теории нормативизма.

С самых общих позиций «под административно-деликтным законодательством понимается нормотворческая деятельность органов законодательной власти по принятию, изменению или отмене законов об административных правонарушениях... Предмет законодательной регламентации при принятии конкретного закона об установлении ответственности за совершение определенных видов административных правонарушений включает в себя урегулирование следующего круга вопросов:

- 1) основания административной ответственности;

²⁷ См.: Керимов Д. А. Методология права. М., 2000. С. 302.

- 2) субъекты административной ответственности;
- 3) виды и размеры административных наказаний;
- 4) подведомственность дел об административных правонарушениях;
- 5) особенности производства по делам о соответствующих видах административных правонарушений;
- 6) концептуальные положения законодательства об административных правонарушениях»²⁸.

Критерием, определяющим эффективность правового воздействия, здесь выступает степень реализации нормы права. Само же право тождественно закону. Этот критерий показывает, что эффективность права зависит от системы взаимосвязанных и взаимозависимых норм права. Они представляют определенную иерархию. Юридическая сила каждой из них обусловлена вышестоящей в пирамиде правовых норм. Эффективность права и ее критерий проявляются в степени реализации системы самообязывания государства. Оно само себя определяет в законах и одновременно является определяющим, выступает в виде источника правовых норм, средством их реализации, а также в качестве эксперта, оценивающего их эффективность. Приведенные характеристики критерия, устанавливающие жесткую связь между государственной волей и правовыми нормами, практически исключают учет потребностей и объективных закономерностей общественного развития, правового закрепления естественных прав человека. В данном случае целью законодателя не является необходимость отражать в законе динамику прогрессивных тенденций социального развития. На этой ступени понимания критерия эффективности отсутствуют и такие показатели критерия эффективности, как нравственная оценка правовых явлений, социальные ценности целей. Можно ли, опираясь на приведенное нормативистское толкование критерия, определить право как фактор устойчивого и рационального развития общественных отношений? Если говорить по большому счету, то нет, нельзя. Определяя право как совокупность правил поведения (норм), мы смешиваем его сущность с государственной формой, типом политического режима. К такому типу можно отнести законы и иные нормативные акты фашистской Германии.

Что же представляют собой вторая, более содержательная и конкретная ступень (уровень) эффективности правового воздействия и соответствующий ему критерий? Какова модель правопонимания, которая позволяет раскрыть эту ступень рассматриваемой нами проблемы? Отвечая на поставленные вопросы, следует обратиться к новому подходу понимания права, который в последнее время получает признание. Структурными компонентами определения права выступают естественное, позитивное и субъективное право. На этой ступени раскрывается новый качественный параметр — *социально-ценностное* содержание правового

²⁸ Игнатенко В. В. Административно-деликтное законодотворчество: Понятие и функции // Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С. 196—197.

регулирования. Весь процесс правотворчества берет свое начало с видения законодателем социальных ценностей и целенаправленного стремления придать естественному праву форму закона.

В этом случае под административно-деликтным законотворчеством понимается «объективно обусловленная и организационно-оформленная деятельность органов законодательной власти по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании отношений ответственности за административные правонарушения, подготовке и принятии в соответствии с выявленными потребностями новых законов об административных правонарушениях, замене и отмене действующих»²⁹.

Для административно-деликтного права «одной из актуальных проблем, от решения которой во многом зависит качество административно-деликтного законодательства, является административная деликтолизация, то есть нормативное признание деяния административным правонарушением. Единого подхода к тому, что определяет перевод фактического поведения в юридическую конструкцию «административное правонарушение», нет ни у ученых, ни у законодателя. Необходима теория административной деликтолизации, важен набор положений, которым должен следовать законодатель при нормативном определении деяний административными правонарушениями»³⁰.

Ценностный критерий призван показать новый подход к оценке цели и правового средства. В данном случае специфической чертой цели является не просто идеальный, мыслительный образ нормы права, а ее социально-ценностная основа. Правовые средства, будучи материализованной формой цели — ценности, также содержат в себе ценностные признаки и черты.

Именно переоценка ценностей, произошедшая в свете проводимых в Российской Федерации реформ, способствовала существенному изменению законодательства об административных правонарушениях. Общеизвестно, что административные правонарушения — самые распространенные из всех видов противоправных проявлений, что придает вопросу борьбы с ними большую значимость. Причем наибольший рост противоправных посягательств на административный порядок приходится на периоды «упадка» экономической, политической и правовой системы государства, приводящего к ослабеванию функции охраны им правопорядка и законности в обществе. Так, на фоне всеобщей «слабости» постсоциалистического государства динамизм рыночных отношений, известная ограниченность сферы уголовно-правового воздействия на различного рода асоциальные проявления и доминирование фискальных интересов, пожалуй, не способны окончательным образом остановить нарастание в российском сообществе внутренних противоречий, показать готовность государства к существованию в новых ци-

²⁹ *Игнатенко В. В.* Указ. ст. С. 199.

³⁰ *Шергин А. П.* Нужна теория административной деликтолизации // *Право и государство: Теория и практика.* 2005. № 1. С. 41—45.

визированных условиях. «Сложилась, по сути, парадоксальная ситуация, когда действующее законодательство об административной ответственности не способно было служить той цели, ради которой оно принималось, — противодействию и профилактике правонарушений, в том числе ввиду крайне неэффективного контроля за качеством управления и за соблюдением законов. В условиях, когда число принимаемых по вопросам административной ответственности законов (причем как на федеральном, так и региональном уровнях) прогрессировало, а соответственно ему — увеличивалось количество ведомственных и вневедомственных контролирующих структур, иного и не могло быть»³¹. Негативная оценка этому давалась на самом высоком уровне: «если сопоставить их численность с результатами работы, в частности, с динамикой нарушений, с количеством привлеченных к административной ответственности должностных лиц, итог окажется неутешительным»³². Смена же ценностных ориентиров российского общества, получивших в конце прошлого столетия воплощение в государственно-правовой идеологии, настойчиво требовала широкомасштабной ревизии национального законодательства в заданной сфере. В связи с этим не совсем понятно, но и является фактом то, что наиболее подвижная и непосредственная часть общественных отношений — управленческих продолжала развиваться в рамках социалистических форм регулирования. Ведь разведенная буквально по углам правовой системы некогда действенная совокупность правовых средств административно-командного реагирования не могла, конечно, не только отвечать конституционно установленным ценностям, но и удовлетворять социальным запросам общества.

В то же время известно, что на протяжении многих лет человеческой истории как произвол, жестокость, так и «слабость» власти наиболее характерно проявлялись в той сфере общественных отношений, где применялись либо нет меры именно административной ответственности. Эффективность государства, подчеркивал в одном из выступлений В. В. Путин, определяется не столько объемом контролируемой им собственности, сколько действенностью политических, правовых и административных механизмов соблюдения общественных интересов в стране. А без эффективно действующего механизма административной ответственности нормы, регулирующие права и обязанности членов общества, носят декларативный характер. Правоохранительные органы не способны осуществлять принуждение к исполнению обязанностей, восстановление нарушенных прав и наказание нарушителей правовых запретов. Если органы административной юрисдикции прояв-

³¹ Максимов И. В. Указ. соч. С. 3—4.

³² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране» // Российская газета. 1997. 7 марта.

ляют бессилие в борьбе с правонарушениями либо попустительствуют правонарушителям, то в обществе так или иначе складывается мнение, что многие установленные законом запреты можно безнаказанно обходить, а для защиты своих прав целесообразнее всего прибегать к самоуправству, самосуду, привлекая к этому процессу различные неофициальные «силовые» структуры. С другой стороны, отсутствие реально действующей системы административной ответственности влечет за собой произвол со стороны государства, когда принуждение применяется произвольно, по усмотрению власть имущих. Государственные органы и должностные лица наделены властными полномочиями по привлечению к административной ответственности, применению и реализации санкций за различные правонарушения. Незаконное и необоснованное использование этих полномочий может причинить существенный урон правам и свободам личности.

Однако одного наличия цели и правовых средств при всей их ценностной ориентации недостаточно для достижения воли законодателя. Скажем, существует цель законодателя, которая предполагает общечеловеческие ценности и международное право в качестве приоритетных. Можно ли дать гарантию, что она будет реально достигнута? Такую гарантию дать нельзя. Об этом убедительно свидетельствует судьба Декларации прав и свобод человека, признанной в России международным правовым актом, который и должен выступать в качестве приоритетной цели в системе правового регулирования. На практике же иное. Она оказалась всего лишь декларацией, а не общеобязательным правовым актом прямого действия. Многие нормы текущего законодательства также не соответствуют Декларации. Незащищенными оказались дети, женщины, пенсионеры, беженцы. Иными словами, неэффективность первоначальной цели законодателя очевидна. Это положение в немалой степени объясняется тем, что цель законодателя оказалась не опосредованной механизмом реализации. Примерно такая же участь постигла действующую Конституцию РФ, регламентирующую права и свободы человека и гражданина.

Иная картина вскрывается, когда мы анализируем третью ступень эффективности правового воздействия. На этой ступени определение права включает в себя кроме естественного, позитивного, субъективного права и *механизм* правореализации. Такой подход предполагает иную, более содержательную ступень правопонимания. Основой правопонимания здесь выступает (к сожалению, редко используемое) содержательное, системное определение права. Структурными элементами являются не только естественное и позитивное право в их взаимосвязи и взаимообусловленности, но и правовые принципы, правовая политика, динамика права, его реализация, практическое регулирование общественных отношений. Отсутствие хотя бы одного из этих элементов ослабляет, разрушает право, вследствие чего оно утрачивает эффективность практического регулятора поведения людей.

Особую значимость содержательное определение права имеет для выявления составляющих его элементов как целостности, которая, с включением в нее механизма реализации правовых целей и средств, динамики их практической реализации, получает законченный вид. Здесь мы вплотную подошли к правореализации, целесообразности законодательства. По-новому раскрывается и критериальное значение этой ступени правопонимания и правореализации, эффективности правового воздействия. Критерий данной ступени познания проявляется в *системности* и *целостности* элементов, составляющих содержательное право, как необходимых и достаточных условий действительной реализации целей, высокой степени эффективности правотворчества и правореализации. *Системный* критерий (включающий в себя ценностные ориентиры) позволяет выделить такие качества, необходимые для эффективности правового воздействия, как иерархическая структура (приоритет в этой структуре принадлежит естественному праву, социальным ценностям), обусловленность статистических и динамических элементов права целым. В то же время сохраняется автономность действия элементов. Иначе говоря, главным критерием, характеризующим динамические и статистические элементы самой правовой системы, является ее целостность. Отсюда ясно, что развитие правовой системы, в том числе правотворчества и правореализации, достижимо только в том случае, если она выступает в виде целостности составляющих ее элементов. Можно привести немало примеров, когда нарушение критериев целостности и системности не только приводит к снижению эффективности правового воздействия, но и выводит право из правового пространства и превращает его в политические и идеологические установки.

Таким образом, поэтапный критериальный подход позволяет выявить ряд критериев эффективности правотворчества и правореализации. Такой подход помогает по-новому подойти к определению классификации критериев, основу которой составляет типология права и правопонимания. С точки зрения позитивистского подхода важное критериальное значение имеет норма права, установленная официальными органами государства. В то же время этот подход не учитывает нравственную и социальную составляющие правовых явлений. Критерий социально-ценностной обусловленности права позволяет оценить эффективность права с точки зрения соответствия правовых явлений естественно-правовым ценностям, помогает провести четкую грань между правовым и неправовым законом. С помощью системного критерия мы можем выделить как естественно-позитивную структуру права, так и механизм его реализации; понять, что в конечном счете эффективность правового воздействия зависит не только от статики (системы норм), но и от динамики, поскольку весь смысл в его действии, практическом регулировании общественных отношений.

Проведенный нами анализ раскрывает эффективность юридического

процесса с содержательной стороны, но следует еще понять форму его осуществления, т.е. методы, способы, благодаря которым он получает новые ресурсы, необходимые для эффективной реализации правовой системы. В современных условиях особое значение для науки административного права имеет социологический метод исследования. Наблюдение, анкетирование, правовые эксперименты позволяют определить в том числе и эффективность применения мер административного принуждения³³.

В свете вышесказанного, когда, с одной стороны, принятием нового КоАП РФ завершён необходимый этап преобразования законодательства об административной ответственности — новая кодификация, а с другой — было бы преждевременным считать его достаточно совершенным и полностью реформированным, необходимо доктринальное осмысление КоАП РФ не только по пути выверки практики его реализации, но и в некоторой степени опережающего теоретического построения научной концепции развития стержневых институтов административной ответственности с учетом взаимосвязи между опытом прошлого и современными проблемами, преемственности в развитии правотворчества. Выявить отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и той целью, для достижения которой принимались нормы административно-деликтного права, можно с помощью эффективности, концепция которой может явиться теоретической основой для углубленного изучения эффективности административно-правовых санкций и административной юрисдикции.

³³ См.: *Калинина Л. А.* Административное право как наука: Предмет, методы, задачи, этапы развития // Проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник научных трудов памяти Ю. М. Козлова, М., 2005. С. 26.