

**О. С. Захарова**

*кандидат юридических наук, преподаватель  
Воронежский государственный университет*

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:  
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ**

Исследование эффективности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, основанное на его комплексном (экономическом и юридическом) анализе, представляется весьма актуальным и обусловлено объективной потребностью практики отправления правосудия в условиях самостоятельности судебной власти. Во-первых, определение условий и показателей эффективности административного судопроизводства выступает необходимой предпосылкой для научно обоснованного совершенствования судебной системы. Во-вторых, эффективность является свойством, характеризующим правосудие по делам об административных правонарушениях в решении самых разнообразных задач.

Судопроизводство по делам об административных правонарушениях осуществляется судьями арбитражных, гарнизонных военных, районных судов и мировыми судьями. Данный вид судопроизводства законодатель не относит к административному судопроизводству. На наш взгляд, существуют объективные предпосылки для того, чтобы считать производство по делам об административных правонарушениях административным судопроизводством.

В судах общей юрисдикции дела об административных правонарушениях рассматриваются в порядке, установленном КоАП РФ, а в арбитражных судах производство регулируется нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ и осуществляется в условиях действия смешанного административного процессуально-правового режима — сочетания правил общего искового производства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, регулируемого АПК РФ, и производства по делам об административных правонарушениях, регулируемого КоАП РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Данная проблема неоднократно обсуждалась учеными-административистами и практическими работниками, в том числе и судьями арбитражных судов (см., например: *Агапов А. Б.* Административная ответственность: Учебник. М., 2004. С. 280—285; *Анохин В. С.* Привлечение к административной ответственности предпринимателей и юридических лиц // *Арбитражная практика.* 2005. № 1. С. 74—81; *Морозова Н. А.* Соотношение норм КоАП РФ и АПК РФ, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях //

В Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>2</sup> четко сказано, что мировые судьи осуществляют правосудие и по делам об административных правонарушениях.

Кодекс РФ об административных правонарушениях не определяет практическую административно-юрисдикционную деятельность судей судов общей юрисдикции и мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях в качестве административного судопроизводства. Вместе с тем аналогичная деятельность судей арбитражных судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда, называется административным судопроизводством. В ст. 29 АПК РФ сказано, что арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Следовательно, можно утверждать, что судьи судов общей юрисдикции, мировые судьи, судьи арбитражных судов, рассматривающие дела об административных правонарушениях, осуществляют производство по ним в порядке административного судопроизводства<sup>3</sup>. Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений отметил, что рассмотрение судами дел об административных правонарушениях является частью административного судопроизводства независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным

Арбитражная практика. 2003. № 3. С. 33; *Косоногова О. В.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов: Монография. Воронеж, 2007. С. 35—53; *Косак А. В. и др.* Порядок подготовки «административных» дел к судебному разбирательству и сроки их рассмотрения: Дискуссия // Арбитражная практика. 2004. № 6. С. 59—71; *Решетникова И. В. и др.* Проблемы применения КоАП РФ: Материалы «Круглого стола» // Арбитражная практика. 2003. № 7. С. 51—61; Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: Комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / Под общ. ред. проф. Э. Н. Ренова. М., 2003. С. 9—37, и др.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

<sup>3</sup> См., например: *Жамбиева Е. М.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 252—261; *Панова И. В.* Административному судопроизводству в России быть // Там же. С. 174—184; *Россинский Б. В.* Административная ответственность: Курс лекций. М., 2004. С. 97—98; *Он же.* О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов статей. М., 2003. С. 150—153; *Кобисская Т. М.* Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 9; *Кононов П. И., Чепурных М. В.* Об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 5.

судом<sup>4</sup>. В Конституции РФ устанавливается понятие «административное судопроизводство», однако термин «производство по делам об административных правонарушениях» отсутствует.

В административно-правовой литературе существуют следующие точки зрения на соотношение понятий «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях». «Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое субъектами государственной исполнительной власти, является частью административно-юрисдикционного процесса. Но если дела об административных правонарушениях рассматриваются судами, то это не административно-юрисдикционный процесс, а административное судопроизводство, не административная деятельность, а правосудие»<sup>5</sup>. Данную особенность производства Д. Н. Бахрах называет «очень колоритной и эксклюзивной», отмечая усиление роли судей в назначении административных наказаний.

По сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в последние годы наблюдается тенденция увеличения доли дел об административных правонарушениях, рассмотренных мировыми судьями, в структуре дел, которые отнесены к компетенции судов общей юрисдикции: в 2002 г. мировыми судьями рассмотрено 49 %, в 2003 г. — 81, в 2004 г. — 85, в 2005 г. — 91, в 2006 г. — 94 % (или 4 млн 680 тыс.) дел<sup>6</sup>. Статистические данные, полученные в субъектах Российской Федерации, подтверждают наличие данного вывода. Например, возросло количество дел, рассмотренных мировыми судьями Воронежской области (в 2003 г. — 58 346 дел, в 2006 г. — 71 703 дела); мировыми судьями Тамбовской области в 2003 г. рассмотрено 64 029 дел, а в 2006 г. — 83 126 дел.

<sup>4</sup> Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и И. В. Ткачука» (СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890) указывается: «Действующее законодательство об административных правонарушениях при определении подведомственности дел об административных правонарушениях предусматривает, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)». См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

<sup>5</sup> Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д. Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 70.

<sup>6</sup> Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2006 г. // ([http://www.cdep.ru/material.asp?material\\_id=199](http://www.cdep.ru/material.asp?material_id=199)).

В то же время за счет увеличения нагрузки на мировых судей доля дел, рассмотренных судьями районных судов, составила всего 6,5 % от общего числа рассмотренных дел об административных правонарушениях районными судами и мировыми судьями (в 2005 г. — 8,9 %). За 2006 г. судьями районных судов рассмотрено 324,3 тыс. дел об административных правонарушениях, снижение составило 14 % в сравнении с 2005 г.<sup>7</sup>

Возросло количество дел, рассмотренных арбитражными судами Российской Федерации: в 2003 г. судьями арбитражных судов рассмотрено 31 037 дел об административных правонарушениях, в 2004 г. — 35 496, в 2005 г. — 40 413, в 2006 г. — 59 192 дела<sup>8</sup>. Согласно пояснительной записке к статистическому отчету о работе арбитражных судов РФ за 2006 г. наиболее часто арбитражными судами рассматривались заявления государственных органов о привлечении к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации — 12 360; за нарушение требований по производству, обороту, продаже этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции — 6454; за нарушение требований государственных стандартов — 4232<sup>9</sup>.

Анализ судебной практики позволяет утверждать, что административно-процессуальная деятельность мировых судей, судей судов общей юрисдикции и судей арбитражных судов в настоящее время характеризуется не только количественным ростом рассматриваемых ими дел об административных правонарушениях, но и усложнением содержания административно-деликтной практики, противоречивостью системы административного правосудия, появлением ошибок в работе судей. Значительное повышение профессиональной нагрузки на судей — одна из важных причин увеличения судебных ошибок при применении судьями административных наказаний.

В административно-правовой литературе совершенно справедливо выделяются следующие причины увеличения подведомственности дел об административных правонарушениях судьям: во-первых, судьи — это наиболее компетентные, профессионально подготовленные представители государственной власти, способные объективно и беспристрастно разрешать правовые споры; во-вторых, судьи рассматривают наиболее сложные дела об административных правонарушениях; в-третьих, все составы административных правонарушений отнесены законодателем к подсудности судей на основании санкций норм, предусмат-

---

<sup>7</sup> См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 г.: Рассмотрение дел об административных правонарушениях // Рос. юстиция. 2007. № 5. С. 67—71.

<sup>8</sup> Справка о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел, возникающих из административных правоотношений в 2003—2006 гг. // (<http://www.arbitr.ru/news/totals/index.htm>).

<sup>9</sup> Там же.

ривающих возможность реализации для виновного таких наказаний, которые могут быть применены к нарушителю только в судебном порядке<sup>10</sup>. М. Я. Масленников весьма точно характеризует первую причину: «При рассмотрении дела профессиональным судьей нужно ожидать законное, объективное, справедливое, правильное и исполнимое постановление»<sup>11</sup>.

«Применение судами мер административной ответственности и обжалование (оспаривание) в судебном порядке актов, вынесенных по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, в том числе судебными органами, образует важнейший институт современного российского административного права — административно-деликтное судопроизводство»<sup>12</sup>. М. С. Студеникина отмечает, что под термином «административное судопроизводство» следует понимать два вида деятельности суда: 1) осуществление судом контрольных функций в отношении законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц; 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях<sup>13</sup>. Поддерживает ее А. Б. Зеленцов, указывая, что «предметом административного судопроизводства выступает, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой — административные споры»<sup>14</sup>. При этом он предлагает дифференцировать административное судопроизводство на две формы: 1) административно-тяжебную юрисдикцию (предмет — административный спор); 2) административно-деликтную юрисдикцию (предмет — административное правонарушение)<sup>15</sup>.

Однако встречается и противоположная точка зрения. А. А. Петрухин деятельность судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях называет судебной административной юрисдикцией, понимая под ней «осуществление судами (судьями) правосудия по делам об административных правонарушениях, отнесенных законом к их

<sup>10</sup> См.: Клепиков С. Н. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации: Монография. Воронеж, 2006. С. 114.

<sup>11</sup> Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности. М., 2006. С. 88.

<sup>12</sup> Хазанов С. Д. Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М., 2005. С. 176.

<sup>13</sup> См.: Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 177.

<sup>14</sup> Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69.

<sup>15</sup> Впервые идею необходимости дифференциации судопроизводства по административным делам выдвинули Д. Н. Бахрах и А. Т. Боннер (см.: Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: Развитие и проблемы совершенствования) // Сов. государство и право. 1975. № 8. С. 13—14).

подсудности, реализуемого в форме судопроизводства на основании норм административно-деликтного права»<sup>16</sup>. При этом ученый выступает против включения в систему судебной административной юрисдикции судей арбитражных судов. По мнению О. В. Панковой, дела об административных правонарушениях, равно как и дела о пересмотре судебных постановлений по этой категории дел, все же не следует относить к предмету административного судопроизводства, имея в виду, что они представляют собой особый механизм осуществления правосудия, имеют особую административно-процессуальную форму, регулирующую КоАП РФ, которая с административным судопроизводством не совпадает<sup>17</sup>. И. Ш. Киялханов относит судей к субъектам административно-процессуального права, понимая под последним «отрасль российского права, регулирующую правовые отношения, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти РФ и субъектами РФ, а также иными компетентными субъектами»<sup>18</sup>.

Однако в силу конституционных норм о разделении властей, осуществлении правосудия только судом, а судебной власти посредством четырех видов судопроизводства, учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ, неоднократно констатировавшего административно-судопроизводственный характер назначения судьями административных наказаний по нормам КоАП РФ, следует признать дела об административных правонарушениях одной из разновидностей административных дел, разрешаемых судьями в порядке административного судопроизводства<sup>19</sup>.

Ю. Н. Стариков прав, утверждая, что в России осуществляется переход к административному судопроизводству. В частности, рассмотрение жалоб на постановления о привлечении к административной ответ-

<sup>16</sup> Петрухин А. А. Судьи как субъекты административной юрисдикции // Административная ответственность: Вопросы теории и практики / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2005. С. 160. См. также: Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 23; Она же. Понятие административной юрисдикции // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 285—295; Ламонов Е. В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: Монография. Воронеж, 2002. С. 92—107.

<sup>17</sup> См.: Панкова О. В. К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. М., 2005. С. 346.

<sup>18</sup> Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И. Ш. Киялханова. М., 2004. С. 36.

<sup>19</sup> См.: Хазанов С. Д. Кодекс административного судопроизводства: Концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти В. Д. Сорокина. Краснодар, 2006. С. 276.

ственности с 1 июля 2002 г. производится в судах общей юрисдикции по нормам КоАП РФ, а не нормам ГПК РФ, как это было раньше.

Но этому противоречит ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства<sup>20</sup>. Под административным судопроизводством следует понимать порядок защиты в специализированных административных судах прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых правоотношений<sup>21</sup>.

Таким образом, под термином «административное судопроизводство» понимаются две формы деятельности — рассмотрение дел об административных правонарушениях и разрешение административно-правовых споров. Полагаем, что судьи всех судов, составляющих судебную систему Российской Федерации, рассматривают дела об административных правонарушениях в форме административного судопроизводства.

Вопросы выполнения задач административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях в процессе его реализации должны стать предметом специального изучения и обсуждения. В контексте обсуждения эффективности судопроизводства по делам об административных правонарушениях и по результатам проведенного исследования следует рассмотреть актуальные проблемы, существующие на сегодняшний день и влияющие на эффективность исследуемого производства.

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»<sup>22</sup>.

Например, законодательство, регламентирующее общественные отношения, возникающие при применении судьями административных

<sup>20</sup> См.: Проект Кодекса административного судопроизводства РФ // Рос. юстиция. 2004. № 3. С. 6.

<sup>21</sup> См. об этом: *Минашкин А. В.* Формирование принципов административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 2. С. 37.

<sup>22</sup> *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 132.

наказаний, постоянно меняется в целях повышения его эффективности. Составной частью совершенствования административно-деликтного законодательства стало принятие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающего более формализованный порядок применения административных наказаний, а впоследствии и законов субъектов РФ 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 сами по себе предопределяют качество рассмотрения указанных дел<sup>23</sup>. 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 определяются научная актуальность и практическая значимость изучения эффективности судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

Актуальным на современном этапе проведения судебной реформы является повышение эффективности процессуально-правовых средств. Процессуально-правовые средства, являясь разновидностью юридических средств, обеспечивают достижение поставленных целей субъектами юридического процесса, способствуют эффективному разрешению дел, укреплению судебной системы, законности, процессуальной культуры судопроизводства<sup>24</sup>.

Выделим направления административно-деликтной политики в сфере оптимизации процессуально-правовых средств:

- 1) создание теории процессуально-правовых средств с целью совершенствования административно-деликтного процессуального законодательства и административно-деликтной правоприменительной практики;
- 2) материальное обеспечение соответствующих эффективных процессуально-правовых средств;
- 3) оптимизация процессуально-правовых средств, существующих в различных отраслях процессуального права (например, совершенствова-

---

<sup>23</sup> См.: Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности: Учеб.-практ. пособие. М., 2006. С. 88.

<sup>24</sup> См.: Струнков С. К. Российская правовая политика в сфере оптимизации процессуально-правовых средств // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3. С. 50.

ние исполнительного производства). Использование уголовно-процессуальных институтов при создании административно-процессуального законодательства является весьма оправданным при условии подбора самых эффективных и проработанных уголовно-процессуальных средств, так как административно-процессуальные и уголовно-процессуальные средства имеют схожие цели<sup>25</sup>;

4) совершенствование процессуально-правовых средств.

В рамках исследования эффективности судопроизводства выделяются три основных этапа работы. Первый — формулирование экономико-теоретического описания процесса привлечения к административной ответственности, выявление значимых факторов, влияющих на принимаемые в его ходе решения.

Второй — представляет собой эмпирическое исследование сложившихся в административно-деликтном процессе отношений. В рамках данного этапа необходимо провести экспертные и групповые интервью по проблематике издержек и выгод участников административно-деликтного процесса.

На третьем этапе проведен юридический анализ сложившихся проблем, основанных на данных эмпирического исследования и анализе действующего процессуального законодательства. Исследованы возможности внедрения в практику функционирования судебной системы новых институтов, позволяющих снизить социальные издержки, сформулированы предложения для органов законодательной, исполнительной, судебной власти, судейского сообщества.

В рамках первого этапа работы были выявлены следующие экономико-юридические проблемы, влияющие на эффективность административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях:

1. Недостаточная обеспеченность судов помещениями и непригодность многих помещений судов для совершения правосудия. Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002—2006 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805 (в ред. от 6 февраля 2004 г.) существенно изменила ситуацию в капитальном строительстве, ремонте зданий и сооружений для судов, что значительно увеличило приток бюджетных инвестиций<sup>26</sup>.

2. Недостаточная материальная обеспеченность судов, которая из-за длительного недофинансирования пока еще далека от реальных потребностей судов. Задача состоит в обеспечении органов правосудия материально-техническими средствами — компьютерной техникой, транспортом, мебелью, средствами связи и безопасности. Закупки товаров и услуг для нужд судебной системы из средств федерального бюджета

<sup>25</sup> См.: Струнков С. К. Российская правовая политика в сфере оптимизации процессуально-правовых средств. С. 53.

<sup>26</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623.

проводятся на основании конкурсных торгов и котировок. В целом по всем регионам страны обеспеченность судов общей юрисдикции автотранспортом составляет 90,0 %; металлообнаружителями — 100,0; мебелью для залов судебных заседаний — 80,2; мебелью для кабинетов — 76,0; копировально-множительной техникой — 68,5; металлическими шкафами и сейфами — 57,0 %<sup>27</sup>.

3. Недостаточная финансовая обеспеченность судов. Отсутствие достаточного финансирования не позволяет своевременно и адекватно решать указанные выше проблемы. В настоящее время основные усилия Судебного департамента при Верховном Суде РФ направлены на решение узловых проблем финансовой политики — дальнейшую разработку механизма финансирования судов общей юрисдикции с учетом требований Бюджетного кодекса РФ и других нормативных актов, рациональное и эффективное использование выделенных денежных средств, внедрение современных автоматизированных систем в сферу финансирования судебной системы, совершенствование самого механизма финансирования. VI Всероссийский съезд судей обратился к Президенту РФ В. В. Путину с просьбой поручить Правительству РФ разработать и внести в Государственную Думу законопроект «О нормативах финансирования судов Российской Федерации»<sup>28</sup>.

4. Несоответствие реальных сроков рассмотрения дел в судах их законодательно определенной продолжительности. Данное обстоятельство обусловлено загруженностью судов и недоработками процессуального законодательства. Значительное превышение количества дел, находящихся в производстве каждого конкретного судьи, над допустимыми показателями ведет не только к затягиванию процессов, но и к снижению качества судебных решений. Например, количество дел, рассмотренных с нарушением установленных процессуальных сроков (ст. 29.6 КоАП РФ), несколько уменьшилось и составило 14,8 тыс., или 4,6 % от числа рассмотренных (в 2005 г. — 4,9 %)<sup>29</sup>.

5. Невозможность ознакомления с судебными практиками. Отсутствие возможности беспрепятственного ознакомления с судебной практикой рассмотрения дел об административных правонарушениях препятствует выполнению задачи правового воспитания населения и способствует увеличению нагрузки судов.

При производстве по делам об административных правонарушениях необходима постоянная, научно обоснованная информация о количественной характеристике административных правонарушений и пре-

---

<sup>27</sup> См.: Беседа главного редактора журнала «Судья» В. М. Вербицкого с Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде РФ А. В. Гусевым // Судья. 2005. № 12. С. 6.

<sup>28</sup> Материалы VI Всероссийского съезда судей // Судья. 2005. № 1.

<sup>29</sup> См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году: Рассмотрение дел об административных правонарушениях. С. 67.

ступлений, о структуре и динамике правонарушений, о положительном и отрицательном опыте в деятельности органов, осуществляющих 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, а в итоге для повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях. Показатели судебной статистики, изменения структуры и содержания статистической отчетности, обусловленные изменениями в законодательстве, определяющие функции судебной деятельности и процедуры судебного производства, меняющиеся потребности обобщения судебной практики нуждаются в постоянном совершенствовании<sup>30</sup>.

Определенный вклад в решение задач административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях вносят все процессуальные участники. При определении эффективности их деятельности должны быть учтены все факторы, стимулирующие и дестимулирующие их деятельность; различное правовое положение. Например, изучение специальной юридической литературы и правоприменительной практики позволяет утверждать о наличии определенного рода проблем, связанных с участием адвоката в процессе привлечения виновного к административной ответственности лица<sup>31</sup>.

Существует ряд условий, влияющих на эффективность процессуальной деятельности судей. Они могут касаться особенностей ее правового регулирования (деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях, осуществляемая судьями арбитражных судов, специфична), иметь организационный, экономический, социально-психологический характер, а могут касаться и индивидуальных качеств правоприменяющего субъекта.

В административно-правовой литературе 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<sup>32</sup>.

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, а именно: нормативная урегулированность задач, функций, полномочий; материально-техническое обеспечение дея-

<sup>30</sup> См.: Андрюшечкина И. Н. Анализ основных показателей деятельности судов общей юрисдикции // Рос. юстиция. 2007. № 3. С. 65.

<sup>31</sup> См.: Цветков Р. В. Обеспечение законности при выборе вида и размера административного наказания // Рос. судья. 2007. № 1. С. 44.

<sup>32</sup> См.: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 41.

тельности; 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 сотрудников практическим навыкам работы, ознакомлением их с законодательными и иными актами, а также с 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 и факторы правоприменителя как отдельного должностного лица.

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. Раскрыть содержание эффективности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях можно через категории, характеризующие любой социально управляемый процесс: цель, средство, результат.

Эффективность правосудия по делам об административных правонарушениях есть способность (свойство) правосудия как вида осуществляемой судом в установленной законом административно-процессуальной форме государственной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях с вынесением по ним законных и обоснованных постановлений обеспечивать при определенных условиях достижение социально значимых целей. Эта способность характеризуется отношением фактически достигнутого правосудием уровня целей к нормативно установленному законом.

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.

В юридической литературе все чаще пользуются заимствованным из теории систем понятием «иерархия целей» («дерево целей»), которое

отражает метод познания, позволяющий распределить цели по уровням и определить при этом взаимосвязи между ними<sup>33</sup>. Целями производства по делам об административных правонарушениях являются 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. Для достижения цели ставятся соответствующие задачи. Задачами производства по делам об административных правонарушениях согласно ст. 24.1 КоАП РФ являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Изучение эффективности административного судопроизводства представляет собой исследование изменений общественных отношений, вызванных вступлением судебного решения в законную силу. Среди проблем, возникающих и разрешаемых в ходе исследования, на одном из первых мест с точки зрения практической важности и теоретической сложности стоит вопрос о критериях эффективности. Такие критерии должны свидетельствовать о том, какое влияние оказало правосудие на регулируемые общественные отношения, достигнуты ли социальные цели, которые ставило перед правосудием общество.

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, обозначающие 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.

Статистическим критерием качества производства по делам об административных правонарушениях является сложившаяся на практике оценка стабильности постановлений по делам об административных правонарушениях или числа отмененных и измененных решений.

Чтобы совершенствовать оценку качества судебного разбирательства, необходимо в нормативном порядке определить, по каким параметрам оценивается деятельность судов и как эти параметры представлены в

<sup>33</sup> См.: Цихоцкий А. В. Указ. соч. С. 153.

имеющейся судебной статистике, какие из наиболее существенных моментов, характеризующих качество осуществления правосудия, представлены недостаточно полно и дифференцированно<sup>34</sup>.

Обсуждение результативности судопроизводства по делам об административных правонарушениях «автоматически» выводит на проблематику *качества законодательства* об административных правонарушениях. С. Н. Клепиков, рассматривая вопрос об эффективности регионального законодательства об административной ответственности, среди факторов, влияющих на его эффективность, выделяет правоприменительную деятельность субъектов, налагающих административные наказания<sup>35</sup>.

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.

---

<sup>34</sup> См.: Морцакова Т. Г., Петрухин И. Л. Оценка качества судебного разбирательства. М., 1987. С. 1.

<sup>35</sup> См.: Клепиков С. Н. Указ. соч. С. 74.