

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

О. С. Захарова

кандидат юридических наук, доцент
Воронежский государственный университет

ДЕЛИКТОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО- ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

Административно-деликтное право тесно связано с административной деликтологией, одной из задач которой является предупреждение административных правонарушений, и административно-правовой политикой, направленной на выявление недостатков норм административно-деликтного права, определение пробелов в административном законодательстве и разработку путей их устранения.

Административно-правовая политика в части административных правонарушений формируется сегодня под безусловным влиянием проводимой административной реформы, серьезно влияющей на состояние административной деликтности и осуществление мер по предупреждению административных правонарушений, способствующей существенно развитию всего «комплекса административно-деликтологических наук — науки административно-деликтного права, административной политики и административной деликтологии»¹.

В литературе административно-деликтная политика определяется как «часть общегосударственной политики, представляющей собой деятельность государства и общества по выработке и осуществлению мер, направленных на борьбу с административными правонарушениями и их предупреждение»².

С. В. Комлев под административно-деликтной политикой понимает программу действий, систему мер, направленных на сдерживание административных правонарушений на социально приемлемом уровне³.

В качестве основных направлений административно-деликтной политики выделяются:

¹ Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 60.

² Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1. С. 5.

³ См.: Комлев С. В. О необходимости разработки и проведения в Российской Федерации административно-деликтной политики // Административное право и процесс. 2006. № 2. С. 7.

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

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

— своевременное исполнение административных наказаний;

— предупреждение административных правонарушений⁴.

Научной основой административно-деликтной политики является не только наука административно-деликтного права, но и административная деликтология и теория административной деликтолизации деяний.

Очевидно одно, что проблематика, составляющая предмет административно-деликтного права, должна обеспечиваться административной деликтологией. Административно-деликтное право и административная деликтология имеют общий предмет изучения — административное правонарушение. С учетом современного представления об административно-деликтном законодательстве отметим, что административная деликтология изучает административные правонарушения, установленные административно-деликтным законодательством Российской Федерации.

Необходимость создания в рамках административного права такого направления, как административная деликтология, обоснована еще в 1979 г. В. И. Ремневым⁵.

Е. В. Додин рассматривает административную деликтологию как «совокупность знаний и представлений об административной деликтности, ее причинах и закономерностях, о мерах по ее нейтрализации и предупреждению»⁶.

М. И. Никулин определяет административную деликтологию как «относительно самостоятельную систему знаний, неразрывно связанную с системой общей науки, предназначенную для исследования и изучения административной деликтности как социально-правового явления, ее тенденций и закономерностей (характерных для прошлого, настоящего и будущего), причин административной деликтности, а также их оценка, необходимая для разработки мер и программ предупреждения и профилактики административных правонарушений, совершенствования снижения уровня административной деликтности»⁷.

А. Н. Дерюга к предмету административной деликтологии относит «явления и процессы, определяющие количество, динамику, структуру

⁴ См.: Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Указ. соч. С. 6.

⁵ См.: Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 180—184.

⁶ Додин Е. В. Административно-правовая наука и административная деликтология // Актуальные проблемы административной деликтологии в современный период. Киев, 1984. С. 19.

⁷ Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 64.

административной деликтности, причины и условия ее существования, а также способы борьбы с этим социально-правовым явлением»⁸.

Приведенные дефиниции отражают связь административной деликтологии с административно-правовой наукой. Административной деликтологией используется понятийный аппарат, разработанный учеными-административистами, занимающимися проблемами административно-деликтного права (например, «административное правонарушение», «юридический состав административного правонарушения» и т.д.). Некоторые интересы административной деликтологии и административно-деликтного права в вопросах профилактики административных правонарушений совпадают на одном материально-процессуальном пространстве.

Теснейшая связь административной деликтологии не только с юридическими науками (административным и административно-деликтным правом), но и такими общественными науками, как психология, экономика, педагогика, а главное, социология, дали основание А. Н. Дерюге говорить о ней «как о комплексной науке... в смысле интеграции научных знаний, «инфранауке». Биофизика, биохимия, бионика, психофизиология — науки, которые возникли из потребности решить проблему посредством соединения самых полярных, казалось бы, способов»⁹.

По мнению В. И. Ремнева, административная деликтология составная часть более общей науки — деликтологии — комплексного научного направления, целью которого является изучение причин и условий, порождающих непреступные правонарушения, разработка мер по их предупреждению и ликвидации¹⁰.

Д. Н. Бахрах полагает: «Административная деликтология — не правовая наука, а часть социологии. Хотя она и связана с административно-правовыми нормами, основное внимание административная деликтология уделяет явлениям реальной жизни: правонарушениям, их субъектам, причинам и условиям совершения проступков, мерам борьбы с ним»¹¹.

Исследуя административную деликтность как структурно-динамичное явление, административная деликтология сталкивается с проблемой накопления эмпирического материала, позволяющего определить количественные и качественные показатели деликтности. При этом необходимо еще и учитывать, что в последние годы в России наблюдается

⁸ Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права // Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 357.

⁹ Цит. по: Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Указ. соч. С. 9.

¹⁰ См.: Ремнев В. И. Разработка научных основ административной деликтологии // Актуальные проблемы административной деликтологии в современный период. С. 245.

¹¹ Бахрах Д. Н. Административное право. Краткий учебный курс. М., 2003. С. 231.

устойчивый рост количества административных правонарушений, усугубляемый недостаточно оцененной степенью латентности в сфере административной деликтности. Эта тенденция усугубляется ростом общественной опасности административных правонарушений, а также изменениями в их структуре в сторону увеличения доли наиболее опасных правонарушений.

Традиционно в административной деликтологии выделяют четыре направления изучаемых явлений: динамика и структура административных правонарушений; причины и условия административной деликтности; личность правонарушителя; меры предупреждения административных правонарушений.

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

Большое число органов административной юрисдикции при отсутствии взаимодействия между этими органами делает невозможным ведение мониторинга административно-юрисдикционной практики. Отсутствие единой системы учета и мониторинга административной практики, в свою очередь, затрудняет выработку и применение среднесрочных и долгосрочных мер в области профилактики административных правонарушений. В подобной ситуации единственным предусмотренным на федеральном уровне средством профилактики административных правонарушений является лишь система административных наказаний. А эффективность данной превентивной меры, как известно, напрямую зависит от эффективности функционирования всей системы сдерживания административной деликтности.

Отсутствие системы мониторинга административно-юрисдикционной практики делает невозможным проведение полноценных научных исследований проблем применения правовых норм, устанавливающих административную ответственность. Всероссийская система мониторинга административно-юрисдикционной практики позволит корректировать деятельность субъектов административной юрисдикции в зависимости от соответствующих тенденций в структуре административной деликтности.

2. Причины и условия административной деликтности.

Преступность и административная деликтность — результат действия множества обстоятельств, факторов, причин. Для административной деликтологии очень важно определиться с концептуальными положениями теории причинности. В этом вопросе криминология может оказать неоценимую помощь. И хотя многие ученые-деликтологи утверждают,

что причины и условия административных правонарушений совпадают с преступлениями лишь в случаях близости, так сказать, пограничных составов, имеющих прямую связь друг с другом, различаясь лишь степенью общественной опасности, все же есть ряд факторов, одинаково обуславливающих совершение преступления и административного правонарушения. Учитывая накопленный опыт в исследовании явлений и процессов, порождающих и способствующих совершению преступлений, особенно концепций фундаментального характера, административной деликтологии остается принять этот опыт.

Выявление причин и условий совершения административных правонарушений будет способствовать выработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции.

Среди условий, способствующих совершению административных правонарушений, принято выделять:

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

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

В качестве причины повторных правонарушений называют недостаточную репрессивность санкций. Повторное совершение административного правонарушения свидетельствует о его большей общественной опасности, что обуславливает необходимость применения более тяжкого наказания. Санкция выполняет социальную роль, если размер ее правоограничений соответствует тяжести совершенного административного правонарушения. Нарушение этого требования снижает воспитательную и предупредительную возможности санкции.

3. Личность правонарушителя.

Изучение личности правонарушителя имеет большое научное и практическое значение в целях достижения эффективности норм административно-деликтного права. Определение специфических характеристик лиц с асоциальным поведением, а также механизмов его формирования будет способствовать эффективному предупреждению и пресечению административных правонарушений.

В процессе исследования эффективности необходимо выяснять субъективное отношение самих правонарушителей к наложенным наказаниям, характер воздействия последних на познавательные, эмоциональные и особенно нормативно-оценочные элементы правовой психологии обследуемых.

Установка правонарушителя к содержащемуся в данной правовой норме запрету определенного варианта поведения и административной

санкции за нарушение такого запрета — сложное по своей структуре явление, объединяющее в себе многие особенности личности правонарушителя, его волевых качеств, характера, в том числе определенную часть его правовых представлений и ориентаций, правовых чувств, «прошлого опыта» знакомства с правом и правоохранительными органами¹². Фиксируя установку субъекта до наложения административного наказания и после его применения, исследователь может получить предметное представление о действии административной санкции. Установка правонарушителя включает психологическое отношение индивида к совершенному им проступку, т.е. некоторые элементы субъективной стороны состава правонарушения.

Не потеряло своей актуальности высказывание А. П. Алехина о том, что «проблема административной ответственности организаций не получила приемлемого разрешения ни в теории, ни в законодательстве»¹³.

Активное стремление законодателя наделить юридическое лицо таким исключительно человеческим качеством, как вина, уязвимо с позиций общей теории права. Ведь само понятие «юридическое лицо» — это своеобразный продукт эволюции гражданско-правовых отношений, система юридических и экономических свойств коллективного субъекта права, абстракция, разработанная для оптимизации отношений гражданского оборота. Так, по мнению Е. В. Богданова, «юридическое лицо — лишь инструмент прикрытия интересов людей, и, прежде всего ответственности тех, кто оперирует данным инструментом в условиях гражданского оборота. Это оказалось весьма удобно и привлекательно для общества и государства и потому вряд ли в ближайшее время от этого инструмента откажутся»¹⁴.

Итак, если принять во внимание признаки *вины* как чисто теоретической категории, то невольно приходится предполагать *психическое* (т.е. интеллектуальное, волевое, эмоциональное) отношение предприятий (организаций) к процессу и результатам своего функционирования. «Однако юридическое лицо, — отмечает Е. В. Богданов, — не человек. И потому в отношении него не следует говорить о мотивах и мотивации, воле и вине, целях деятельности и пр. Ничего этого у юридического лица нет и быть не может. Все иные утверждения на этот счет есть антропоморфизм. На людей могут быть похожи только люди, но не правовые конструкции. Надо ли и далее исповедовать мировоззрение, которое не является научным? Не подошло ли время иной парадигмы?»¹⁵.

¹² См.: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 44.

¹³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 1996. С. 292—294.

¹⁴ Богданов Е. В. Антропоморфизм как одно из направлений российской цивилистики // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

¹⁵ Там же. С. 25.

Нельзя согласиться с определением понятия вины юридического лица как неприложения юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность юридических лиц, а также неиспользования предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения (именно эта трактовка положена в основу ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ)¹⁶. Думается, данная трактовка вины юридического лица также не вносит ясности в исследование ее правовой природы и не содержит существенных критериев, по которым можно было бы различать вину юридического и физического лица. Слабость позиции заключается в том, что в качестве признака вины указывается бездействие, что позволяет сделать вывод о том, что авторы анализируемой формулировки ратуют за безвиновную ответственность юридического лица. Это противоречит общим началам, когда наличие вины признано необходимым элементом основания административной ответственности¹⁷.

Предлагается также перенести конструкцию виновной ответственности из ГК РФ (ст. 401)¹⁸.

С теоретических позиций, как нам представляется, субъектом административного правонарушения (как и преступления или дисциплинарного проступка) может выступать только *физическое вменяемое лицо, достигшее соответствующего возраста*. Значит, при обнаружении признаков состава административного правонарушения на территориях, в помещениях (иных объектах) или документах юридических лиц к административной ответственности следует привлекать не абстрактные «коллективные образования», а виновных в совершении правонарушений руководителей этих организаций или иных компетентных должностных лиц, обладающих административной деликтоспособностью. Для юридического же лица характерна имущественная (гражданско-правовая) ответственность. Другими словами, мы предлагаем как в теории, так и в законодательстве ставить вопрос не об административной ответственности юридических лиц, а о возмещении вреда, причиненного общественным отношениям в ходе противоправной деятельности предприятий (организаций)¹⁹.

Под должностными лицами понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции предста-

¹⁶ См.: Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 63—70.

¹⁷ См.: Калинин Л. А. Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административном правонарушении // Административная ответственность: Вопросы теории и практики. М., 2005. С. 52.

¹⁸ См.: Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 22.

¹⁹ См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц // Закон и право. 2006. № 6. С. 56.

вителя власти, т.е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, а также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

Однако в КоАП РФ законодатель не остановился на относительно традиционной трактовке должностного лица. Примечание к ст. 24 КоАП РФ заканчивается словами: «Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное». Распространение правового статуса должностного лица на указанных работников организаций и индивидуальных предпринимателей не представляется нам юридически обоснованным. В итоге понятие должностного лица как субъекта административной ответственности, вместив в себя огромное количество самых разнообразных субъектов (включая представителей частного сектора экономики), потеряло свойственное ему юридическое своеобразие (стало, образно говоря, «гуттаперчевым»). При таком определении должностного лица создаются условия для неоправданно широкого «административного усмотрения» в деятельности юрисдикционных органов. Следует учитывать, что в санкциях административно-деликтных норм штраф, налагаемый на должностных лиц, существенно превышает предусмотренный для «обычных граждан»²⁰.

4. Меры предупреждения административных правонарушений.

В рамках исследований состояния административной деликтности следует разграничить исследования динамики и структуры административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, и деяний, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Развитие регионального направления административной деликтологии предоставит возможность сделать выводы не только о действительном состоянии административной деликтности в субъекте РФ, но и нарушениях административного законодательства, действительно отражающих специфику конкретного региона. В дальнейшем эти выводы могут послужить научной основой для разработки концепции административно-деликтной политики субъектов РФ.

Выводы административной деликтологии служат средством оптимизации нормативно-правовых и организационно-функциональных основ эффективности в борьбе с административными правонарушениями. В

²⁰ См.: Шатов С. А. Проблемы административной ответственности юридических и должностных лиц. С. 57.

свою очередь, эффективность мер административно-правового воздействия, применяемых органами административной юрисдикции, чрезвычайно важна для административной деликтологии. Данные правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции способствуют изучению состояния, динамики, структуры административной деликтности. Оценка эффективности норм административно-деликтного права важна для процесса административно-деликтного законотворчества.

Специфика управления административной деликтности такова, что от степени ее эффективности зависят благосостояние, безопасность, спокойствие людей, т.е. то, что часто называют «здоровьем нации». Деятельность системы исполнительной власти у всех на виду, особенно сейчас, когда СМИ федерального и регионального уровней регулярно информируют миллионные массы о ее работе.

Вместе с тем оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти в целом и применительно к проблематике административных правонарушений в частности остается одним из самых трудных и нерешенных вопросов. Как справедливо подчеркивается: «Широко используемая трактовка эффективности как соотношения затрат и результатов при оценке эффективности управления имеет тот недостаток, что не решены методологические проблемы количественного измерения результатов и затрат управленческой деятельности, возникает множественность подходов к такой оценке»²¹. В этой проблеме теория настолько переплетается с практикой, что порой трудно различить, где кончается одно и начинается другое. Это одна из тех проблем, актуальность которых — это не переменная, а постоянная величина.

Для того чтобы понять природу той или иной группы административных правонарушений, необходимо не только исследовать эффективность административно-деликтного законодательства, социальные стороны причинности административной деликтности (например, демографические, природные и иные особенности исследуемой территории или выявление закономерностей и форм социального воздействия на причины и условия административной деликтности), но и повседневную, оперативную управленческую деятельность органов государственной власти, негосударственных и иных общественных организаций, функционирование которых прямо или косвенно связано с профилактикой и борьбой с административной деликтностью. Цель таких исследований — создание эффективных межведомственных, межрегиональных и других программ борьбы с этим социально-правовым явлением²².

Производство по делам об административных правонарушениях не сможет выполнять свои задачи по борьбе с административными пра-

²¹ Эффективность труда руководителя. М., 1988. С. 203.

²² См.: Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и административно-деликтного права. С. 359.

вонарушениями, если не будет опираться на многие положения криминологии и профилактики правонарушений, раскрывающие понятия преступности, противоправности деяния, причин правонарушений и условий, способствующих их совершению, разрабатывающих меры по предупреждению правонарушений, и т.д.

Показатели эффективности норм административно-деликтного права должны быть заложены и использованы при формулировании и реализации основных направлений административно-деликтной политики России. Стабильность административно-деликтной политики важное условие эффективности административно-правовых санкций.