

НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ  
КАТЕГОРИИ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ»  
В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРАВЕ

О. С. Рогачёва

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 июня 2009 г.

**Аннотация:** в статье обобщены взгляды ученых-административистов на понятие «эффективность» нормы права, закона, правоприменительной практики в сфере административной ответственности. Автор предлагает свое определение понятия «эффективность».

**Ключевые слова:** административно-деликтное право, эффективность, административная ответственность.

**Abstract:** in article are generalized sights scientists on concept «efficiency» norms of law, the law, legal practice in the sphere of the administrative responsibility. The author offers the definition of concept «efficiency».

**Key words:** administrative delict law, efficiency, administrative responsibility.

Традиционно теоретические вопросы эффективности норм права рассматриваются теорией государства и права. В то же время существует немало исследований, посвященных вопросам эффективности в отраслевых юридических науках<sup>1</sup>. Этого нельзя сказать об административно-деликтном праве, в котором затрагивались только вопросы эффективности административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Паластина С. Я. Эффективность норм о расторжении брака // Правоведение. 1981. № 4. С. 27—36; Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997; Эффективность гражданского судопроизводства в России: институциональный анализ и институциональное проектирование / А. А. Аузан, А. А. Бальсевич, Е. А. Водопьянова, С. Г. Маковецкая, Д. М. Сорк, В. Л. Тамбовцев, И. В. Черняков; Институт гражданского анализа; Институт национального проекта «Общественный договор». М., 2005; Лунеев В. В. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России // Гос. и право. 2003. № 7; Рыбина А. В. Проблемы построения санкций и эффективность их применения за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005, и др.

<sup>2</sup> См., например: 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. С. 37—45; Попов Л. Л., Шергин А. П. Исследование эффективности административно-правовых санкций за нарушения общественного порядка // Сов. гос. и право. 1974. № 8; Попов Л. Л. О понятии

Современное развитие административно-деликтного права Российской Федерации и стремительное формирование законодательства об административных правонарушениях в субъектах актуализирует проблему эффективности норм административно-деликтного права, на важность разработки которой указывают ведущие ученые-административисты<sup>3</sup>. Затрагиваемая категория имеет значение как в свете познания последних преобразований в российской правовой системе, вызванных административной и судебной реформами, так и для формирования новых элементов в механизме правового регулирования административно-процессуальной деятельности судей и иных субъектов административной юрисдикции по применению административных наказаний. Совершенствование российского административно-процессуального законодательства и модернизация административного процесса, уточнение понятий и юридического значения административно-процессуальных норм и самой деятельности субъектов административного права, реформирование системы публичного управления и пересмотр устоявшихся в науке некоторых догм приводят исследователей к необходимости уточнения весьма конкретных понятий административно-процессуальной науки и выбору основных направлений совершенствования административно-процессуального законодательства в целях повышения его эффективности.

Достоверная оценка результативности административных наказаний и разработка мер по повышению эффективности их применения необходимы для решения возникающих в административно-юрисдикционной практике проблем применения законодательства об административной ответственности.

Интерпретация категории «эффективность» в административно-деликтном праве невозможна без сопоставимого анализа с ее познанием в теории права. Понятие «эффективность норм права» в начале научной эволюции полностью или частично отождествлялось с оптимальностью, правильностью, обоснованностью самих норм права, их целесообразностью и результативностью, реализацией необходимой правовой возможности<sup>4</sup>. Анализируемое понятие определялось через потенциальную

---

эффективности административно-правовых санкций // *Управление и право* / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1977. Вып. 3. С. 300—309; *Он же*. Теоретические предпосылки исследования эффективности административно-правовых санкций // *Управление и право* / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1977. Вып. 1; *Он же*. Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. М., 1976; *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление, гражданин, ответственность : сущность, применение и эффективность административных взысканий. Л., 1975; *Шергин А. П.* О показателях эффективности административной юрисдикции // *Управление и право* / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1982. Вып. 7.

<sup>3</sup> См.: *Шергин А. П.* Административно-деликтное законодательство России : состояние, проблемы, перспективы // *Адм. право и адм. проц. : актуальные проблемы* / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 175—176.

<sup>4</sup> См.: *Фаткуллин Ф. Н.* Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 318.

способность правового решения оказывать влияние на общественные отношения в определенном направлении (А. С. Пашков, Д. М. Чечот), содействовать достижению желаемой цели (М. Д. Шаргородский), обеспечивать достижение социально полезной и объективно обоснованной цели (В. А. Козлов), обеспечивать нормальный ход правосудия (Д. М. Чечот) и др.<sup>5</sup>

Позднее под эффективностью правовых норм стали понимать их «действенность, результативность, то есть способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении»<sup>6</sup>.

Большинство российских исследователей, говоря о дефиниции «эффективность права», ссылаются на определение, данное в работе В. Н. Кудрявцева, указывая, что под данным термином чаще всего понимается «соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты». Эффективность права в литературе определяется как достижение целей права, соответствие между целями законодателя и реально наступившими результатами<sup>7</sup>.

Более объемная трактовка эффективности наблюдается в исследованиях, посвященных вопросам эффективности норм отраслевых наук. Например, В. В. Лунеев при исследовании эффективности уголовно-правовых норм пишет, что в одном случае под эффективной борьбой с преступностью понимается обоснованность и целесообразность норм права и правоохранительной деятельности, в другом — максимальное достижение цели при минимальных затратах человеческой энергии, времени и материальных средств, в третьем — отношение фактически достигнутого результата в борьбе с преступностью к той цели, для достижения которой были приняты те или иные меры, и т.п. Кроме того, имеются различные подходы относительно того, что выбрать за исходную цель: устранение причин преступности, искоренение преступности, снижение ее уровня, повышение раскрываемости преступлений, защиту прав граждан и т.д.<sup>8</sup> А. В. Рыбина отмечает, что эффективность уголовно-правовой нормы и ее элементов зависит от степени достижения целей уголовного наказания<sup>9</sup>. Уголовный закон назы-

<sup>5</sup> См.: Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. М., 1980. С. 23—24.

<sup>6</sup> Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Сов. гос. и право. 1965. № 8. С. 3.

<sup>7</sup> См.: Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1973. С. 44; Эффективность правовых норм. С. 22, и др.

<sup>8</sup> См.: Лунеев В. В. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России // Гос. и право. 2003. № 7. С. 106.

<sup>9</sup> См.: Рыбина А. В. Проблемы построения санкций и эффективность их применения за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 23.

вают следующие цели уголовного наказания: а) достижение социальной справедливости; б) исправление осужденного; в) предупреждение совершения новых преступлений.

В европейской традиции эффективность – один из элементов оценки законов. «Оценка законов, оценка влияния законов – относительно новое явление в Европе. Ее растущая актуальность связана с изменениями в форме законодательства. Современное законодательство приняло форму программ, нацеленных на достижение определенных целей. В этих условиях одного лишь правильного применения норм недостаточно. Необходимо удостовериться, достигнуты ли поставленные цели фактически. С этой целью должно быть оценено влияние правовых норм, для того, чтобы сделать необходимые выводы и перейти к усовершенствованию норм там, где это необходимо. Таким образом, традиционная проверка соответствия законодательства постепенно стала сопровождаться и объединяться с оценкой влияния законодательства»<sup>10</sup>.

Категория «эффективность» свое развитие получила и в административном праве. В теории административного управления эффективность деятельности определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных временных издержках, если результат получен при самых низких издержках выбора<sup>11</sup>.

На основе анализа работ Г. А. Злобина — о методологии изучения эффективности наказания<sup>12</sup>; Л. Л. Попова — об эффективности административных правовых санкций<sup>13</sup>; А. П. Шергина — о направлениях совершенствования эффективности административно-юрисдикционной деятельности<sup>14</sup>, Н. С. Самощенко и В. Н. Никитинского — о понятии эффективности правовых норм и методологии изучения эффективности правовых норм<sup>15</sup>; А. С. Пашкова и Д. М. Чечот — о методологии выявления эффективности правового регулирования; Е. П. Шишкина — об условиях эффективности правоприменительных актов и др., — предлагаются некоторые подходы для оценки эффективности управления ад-

<sup>10</sup> Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона. URL: [http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka\\_zak/4.html](http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/4.html)

<sup>11</sup> См.: Гензюк Э. Е. Административная деликтология. Ростов н/Д, 2000. С. 128.

<sup>12</sup> См.: Злобин Г. А. О методологии изучения эффективности наказания в советском уголовном праве и криминологии // Вопросы предупреждения преступности. М., 1965. Вып. 1. С. 69.

<sup>13</sup> См.: Попов Л. Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций // Демократия и право. 1975. С. 19.

<sup>14</sup> См.: Шергин А. П., Савин М. Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977. С. 121.

<sup>15</sup> См.: Самощенко Н. С., Никитинский В. Н. Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм // Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. Вып. 1. С. 38—39.

министративной деликтностью<sup>16</sup>: а) полнота охвата территории (отрасли, сферы воздействия) организационными возможностями того или иного элемента системы управления административной деликтностью в соответствии со своей компетентностью; б) постоянство осуществления контрольно-надзорной деятельности по времени; в) качественные характеристики отдельных субъектов управления административной деликтностью; г) активность, инициативность тех или иных органов исполнительной власти (органов местного самоуправления), их полномочных представителей, должностных лиц по предупреждению, пресечению, выявлению правонарушений, применению административных санкций и исполнению наложенных взысканий; е) соблюдение законности (проявляющееся в количестве жалоб, поступающих на действия, связанные с применением организационно-правовых мер, внесенных представлений и протестов); ж) мнения населения о наиболее важных вопросах укрепления правопорядка.

Работу государственного аппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двуединой задаче — важнейшая сторона понятия эффективности государственного управления.

Согласно такому подходу, эффективность управления административной деликтностью выражается в расширении возможностей активного участия каждого гражданина, государственного органа, общественного объединения в обеспечении правопорядка. Она гарантируется отлаженной системой органов всех ветвей власти, их способностью законным порядком осуществлять общественный интерес.

Представляется, что применительно к праву «эффективность — это оценка результатов применения закона, а не текста законодательного акта, содержащего правовую норму»<sup>17</sup>. Следовательно, эффективность — это конкретное и реально измеряемое явление, ибо оценка, степень чего-либо всегда конкретны. Такое понимание эффективности, безусловно, имеет практическое значение, использование этой категории может привести к конкретным результатам.

Анализируя состояние научного обеспечения управления проблемы эффективности воздействия государства на правонарушения, необходимо отметить<sup>18</sup>, что большинство ученых-юристов также склоняются

<sup>16</sup> См.: Шикин Е. П. Факторы, определяющие эффективность норм права // Сов. гос. и право. 1973. № 5. С. 104—107.

<sup>17</sup> Кудрявцев В. Н. Эффективность закона как средство осуществления уголовной политики // Основные направления борьбы с преступностью. М., 1975. С. 38.

<sup>18</sup> См.: Злобин Г. А. О методологии изучения эффективности наказания в советском уголовном праве и криминологии. С. 69; Вицин С. Е. Системный подход к преступности. М., 1980. С. 22—24; Попов Л. Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций. С. 19; Шергин А. П., Савин М. Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. С. 121.

к определению эффективности как степени достижения целей, либо как соотношению между фактическим, реальным результатом и намеченной целью<sup>19</sup>. Некоторые авторы понимают эффективность как способность правового средства содействовать достижению целей и оказывать объективное воздействие юридической нормой на общественные отношения<sup>20</sup>.

Во всех приведенных случаях понятие «эффективность» раскрывается через понятия, уже рассматривающиеся: «цель», «результат», «степень», «соотношение», «способность», «целесообразность», «действенность», «результативность», «адекватность», «потребности», т.е. через такие понятия, которые, в свою очередь, нуждаются в определении.

Эффективность правовых норм административно-деликтного права определяется соотношением цели и результата. Достижение определенной цели не может являться «заслугой» одной определенной нормы права. Помимо того, что цель может достигаться за счет действия неправовых факторов, следует учитывать, что единой целью, как правило, объединяются группы норм. Совершенно справедливо высказывание Л. С. Явича о том, что правовое регулирование общественных отношений не может быть осуществлено только при помощи отдельно взятой юридической нормы<sup>21</sup>.

В. А. Юсупов утверждает, что проблема эффективности, в частности применения права, охватывает ряд вопросов организационно-правового характера, среди которых, по его мнению, можно выделить такие, как эффективность применения норм права, эффективная организация работы государственных органов, выработка эффективных актов и быстрота их доведения до адресатов, эффективность воспитательного воздействия на управляемых субъектов<sup>22</sup>.

Для поиска и уточнения концептуальных и методических подходов к исследуемой теме достаточно продуктивными представляются взгляды С. С. Алексеева, Б. П. Спасова, Р. З. Лившица, В. В. Лазарева, Е. П. Шишкина, В. Н. Кудрявцева, имеющие отношение к вопросам эффективности административно-правовых норм и их применению к административным проступкам.

С. С. Алексеев полагает, что «на первый взгляд, эффективность, надежность правовых средств системы «обязанность — ответственность» весьма высоки, в частности, с их помощью можно точно обозначить объем, сроки, характеристики результата и... добиться эффекта «напролом». Но когда эта система функционирует в «отрицательном поле»

<sup>19</sup> См.: Самощенко Н. С., Никитинский В. Н. Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм. С. 38—39.

<sup>20</sup> См.: Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. М., 1973. С. 57—58.

<sup>21</sup> См.: Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 13.

<sup>22</sup> См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 118.



(а некоторую отрицательную среду она создает и сама по себе: люди не очень-то склонны подчиняться обязательному требованию, когда кто-то думает и решает за них), то цепочка правовых средств, идущая от задачи к результату, все время находится под давлением разнообразных, во многих случаях постоянных интересов, которые то и дело могут вливаться в эту цепочку, усложнять ее, а порой и мешать силой. Это является нередко импульсом к тому, чтобы наращивать принудительное воздействие, ужесточать принудительный юридический инструментарий. Но увы, и тогда процесс, который с помощью мощных обязывающих юридических средств, казалось бы должен был бы привести к наступлению запрограммированного результата, прерывается, и ожидаемый результат не наступает»<sup>23</sup>.

Определение эффективности как «соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты», поддерживается и ведущими учеными-административистами, исследовавшими вопросы эффективности в административно-деликтном праве, применительно к эффективности санкций за административные правонарушения<sup>24</sup>.

Например, Л. Л. Попов, А. П. Шергин считают следующее определение отвечающим сущности эффективности: «соотношение между фактически достигнутым результатом действия нормы и той социальной целью, для достижения которой она принималась»<sup>25</sup>. Эффективность служит лишь определенным количественным показателем, выражением, отражающим степень соответствия реальных отношений типовой мере, содержащейся в конкретном акте. Далее авторы отмечают, что «...для изучения эффективности различных правовых категорий (отрасли права, института права, отдельной правовой нормы, юридической санкции) необходимо установить их частные, непосредственные цели»<sup>26</sup>. В связи с этим ученые говорят о трех различных эффектах административных взысканий: воспитательном, частнопредупредительном и общепредупредительном. При этом следует согласиться, что каждая административно-правовая санкция должна иметь три относительно самостоятельных результата.

**266** Эмпирическая проверка эффективности частнопредупредительного воздействия санкции требует определения показателей ее измерения. Во-первых, это показатели, характеризующие рецидив административных проступков со стороны лиц, подвергнутых наказанию. Во-вторых, показатели, характеризующие совершение проступков этими лицами после применения к ним наказаний; в-третьих, показатели, характеризующие

<sup>23</sup> Алексеев С. С. Теория права. Харьков, 1994. С. 157.

<sup>24</sup> См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность : сущность, применение и эффективность административных взысканий. Л., 1975. С. 179—190.

<sup>25</sup> Там же. С. 182.

<sup>26</sup> Там же.

совершение правонарушений в период отбывания административного наказания (состояние так называемой «административной наказанности»).

Названные показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, получить данные об уровне (коэффициенте) эффективности рассматриваемых санкций.

Разработке проблемы эффективности общепреventивного воздействия в административно-правовой науке не уделялось достаточного внимания<sup>27</sup>. Недостает и эмпирических социологических данных о механизме, об эффективности общепредупредительного воздействия административных санкций. Например, И. А. Галаган отрицал целесообразность проведения социологических исследований эффективности общепреventивного воздействия юридической ответственности на том основании, что количественные измерения, добытые в результате таких исследований, будут крайне сомнительны в своей точности.

Исследование эффективности общепредупредительного воздействия административных санкций следует проводить в отношении того контингента лиц, которому адресована соответствующая правовая норма. Коэффициент эффективности общепреventивного воздействия административных наказаний за правонарушения можно рассчитать, используя статистические данные о количестве адресатов той или иной нормы и числе лиц, совершивших нарушение этой нормы. В литературе отмечается сложность установления качественных явлений, процессов, количественных выражений, являющихся результатом общепреventивного воздействия именно данной санкции, а не иных норм и различных неправовых объективных и субъективных факторов<sup>28</sup>. Среди этих факторов значительное место занимает знание адресатами юридической нормы. В связи с этим доведение до сведения граждан содержания правовых предписаний, разъяснение их назначения — важнейшая задача органов государственной власти, общественных организаций. Глубже изучить эффективность общепреventивного воздействия административных санкций позволит получение эмпирических данных об оценке населением нормативных актов с административной санкцией и практики их применения.

Установление непосредственных целей административных наказаний является лишь предпосылкой исследования эффективности наказаний. Результат действия нормы, устанавливающей наказание за совершенное административное правонарушение, достигается в процессе ее применения.

Таким образом, Л. Л. Попов, А. П. Шергин эффективность административных наказаний определяют как «соотношение результата их воздействия и соответствующих целей этих санкций»<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. С. 201.

<sup>28</sup> См.: Там же.

<sup>29</sup> Там же. С. 183. См. также: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций. С. 37.



Соглашаясь с приведенными мнениями, А. С. Дугенец уточняет анализируемое понятие путем определения конечной цели применения административных наказаний. Под социальной эффективностью административных наказаний ученый понимает «достижение определенных законодателем целей охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности российского общества»<sup>30</sup>. Данная точка зрения корреспондирует и с положением, утвержденным в современной теоретической правовой литературе, согласно которому эффективность законодательства измеряется его вкладом в укрепление правовых начал государственной и общественной жизни, в формирование и развитие элементов свободы в общественных отношениях, в реализацию прав и свобод человека и гражданина<sup>31</sup>.

Для определения эффективности примененного административного наказания необходимо установить: 1) поведение подвергнутого лица и иных лиц (потенциально могущих быть подвергнутыми такому же наказанию) изменилось в лучшую сторону; 2) роль примененного (потенциально примененного) наказания в поведении рассмотренных лиц.

Большое значение для эффективности правового регулирования, действительности административных санкций имеет соблюдение условий эффективности. В административно-правовой литературе выделяют два направления, по которым можно группировать условия эффективности административно-правовых санкций: 1) условия эффективности, связанные с действующим законодательством; 2) условия эффективности, связанные с реализацией административных наказаний<sup>32</sup>.

К первому направлению относят два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего применение административных санкций; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах в сфере государственного управления и санкциях за их нарушение.

Ко второму направлению относят: 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательное воздействие процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о наложении административного наказания; 3) реальность исполнения наказаний; 4) достаточная репрессивность административной санкции; 5) стабильность административной карательной политики; 6) законность и справедливость примененных наказаний; 7) сочетание административного наказания с иными мерами воздействия; 8) информированность субъектов права о применении административных санкций; 9) авторитет правоприменительного органа.

<sup>30</sup> Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 192.

<sup>31</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М., 2002. С. 503—504; Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права // Сов. гос. и право. 1970. № 10. С. 37.

<sup>32</sup> См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. С. 182.

Учеными отмечается условность данной классификации и возможность ее корректировки в процессе конкретных исследований.

Эффективность административных санкций находится в прямой зависимости от их реального исполнения. Правовая санкция способна выполнить социальную функцию лишь тогда, когда она исполнена и виновный претерпел правоограничения, составляющие ее содержание. Эффективность рассматриваемых санкций во многом зависит от надлежащей организации и качества работы органов, осуществляющих исполнение административных наказаний. Улучшение их деятельности — один из путей повышения действенности административных наказаний.

Административная санкция имеет определенный предел, ниже которого она перестает выполнять отведенную ей роль. Административные наказания должны обладать элементом кары, в противном случае они не будут ущемлять интересы правонарушителя, не будут воздействовать на него должным образом. При этом необходимо учитывать, что «эффективность санкций определяется, прежде всего, не их тяжестью, а правильностью выбора той или иной меры воздействия по отношению к определенному лицу»<sup>33</sup>. В связи с этим административно-карательная практика должна быть последовательной и стабильной.

Способствует эффективности применение санкции в строгом соответствии с законом, назначением вида и размера административного наказания с учетом всех обстоятельств дела и личности виновного.

Необходимо сочетать наложение административного наказания с иными мерами воздействия на правонарушителя с целью усиления воспитательного и превентивного влияния данного средства охраны правопорядка. С этим условием эффективности тесно связана информированность субъектов права о применении административных санкций. Например, ранее одной из основных форм, получивших широкое распространение, являлось сообщение по месту работы или жительства нарушителя о примененном к нему взыскании<sup>34</sup>.

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

---

<sup>33</sup> Цит. по: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций. С. 39.

<sup>34</sup> См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. С. 190.

Значительное влияние на эффективность административных санкций оказывает авторитет правоприменительного органа. Нет никаких оснований исключать из анализа эффективности правовых норм те реальные средства, действия тех конкретно-исторических субъектов, которые только и приводят к достижению того или иного результата. «Чистое» действие нормативного правового акта в действительности ничему не соответствует. Результат действия закона зависит не только от права, но и от множества характеристик рассматриваемого субъекта. Определять эффективность между результатом и целью проблематично не только потому, что у отдельной нормы редко имеется особая цель, но еще и потому, что у отдельной нормы полный результат действия на момент исследования не известен<sup>35</sup>.

В административно-правовой литературе уделялось внимание и факторам эффективности административно-правовых санкций. Под ними понимались «изменяющиеся во времени экономические, психологические, правовые, демографические и иные переменные, оказывающие непосредственное положительное или отрицательное воздействие на сознание и поведение лиц — адресатов норм права с административной санкцией»<sup>36</sup>. При отборе факторов, влияющих на эффективность административных санкций, были выбраны следующие критерии: степень обобщенности факторов; возможность количественного измерения признаков данного фактора. Например, к группе факторов правоприменителя эффективности административно-правовых санкций относят: факторы управления в системе правоприменителя; факторы правоприменителя как органа; факторы правоприменителя как коллектива; факторы правоприменителя как должностного лица<sup>37</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. Это нормативная урегулированность задач, функций, полномочий; материально-техническое обеспечение деятельности; уровень заработной платы; методическая и иная помощь со стороны вышестоящих органов и т.д.

К факторам правоприменителя как органа относятся обстоятельства, во многом зависящие от самого правоприменяющего органа. Эффективность административных санкций обеспечивается в данном случае организацией учета административных правонарушений, распределением нагрузки среди работников, обеспечивающих выявление нарушителей, их задержание и разбирательство правонарушений, порядком

<sup>35</sup> См.: Эффективность действия правовых норм / А. С. Пашков, Л. С. Явич, Л. И. Спиридонов и др. Л., 1977. С. 31—35.

<sup>36</sup> Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций. С. 37.

<sup>37</sup> См.: Там же. С. 41.

обучения этих сотрудников практическим навыкам работы, их ознакомления с законодательными и иными актами и другими факторами.

На эффективность административных санкций существенное влияние оказывают различного рода обстоятельства, характеризующие правоприменителя как коллектив работников. Это факторы социально-психологического характера. В данную группу факторов входят и факторы правоприменителя как отдельного должностного лица.

В теории права предлагается различать «эффективность нормы и эффективность ее воздействия». При этом под эффективностью нормы следует понимать вычлененный результат ее действия, а под эффективностью воздействия — совокупный результат, включающий также и эффективность действия правового механизма<sup>38</sup>. В связи с этим с вопросами эффективности норм административно-деликтного права тесно связана проблема технологичности законодательства, под которой понимается свойство закона, выражающееся в нормативном закреплении способов (процессов) реализации его положений. Анализ практики показывает, что направленные на достижение определенной цели правовые нормы, в которых существует потребность, как правило, не применяются (или применяются недостаточно эффективно), если не предусмотрен механизм их действия, правовые средства достижения поставленной цели.

Характеристика процесса реализации норм административно-деликтного права, его механизма сводится в конечном счете к рассмотрению особенностей средств и способов их реализации. Неправовые средства и способы реализации норм традиционно подразделяются на политические, экономические и идеологические условия<sup>39</sup>. Можно приводить примеры и других неправовых средств и способов, обеспечивающих реализацию норм административно-деликтного права, однако, несмотря на их важность, они способны лишь создать предпосылки для данной деятельности. Непосредственно же на обеспечение этого процесса направлены правовые средства и способы.

Целостность теоретическим положениям об эффективности норм административно-деликтного права может придать рассмотрение особенностей административно-деликтных правоотношений как формы их реализации. Это связано с тем, что без воплощения в жизнь содержащихся в правовых нормах предписаний они утрачивают свое социальное значение. По справедливому мнению Л. С. Явича, «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> См.: Илларионова Т. И. О категории эффективности гражданско-правовых норм // Гражданское право, эффективность и качество. Свердловск, 1977. С. 76.

<sup>39</sup> См.: Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 20.

<sup>40</sup> Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

Под реализацией правовых норм традиционно понимают «претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и граждан)»<sup>41</sup>.

В юридической литературе существуют два основных подхода к определению формы реализации правовых норм. При первом под формой реализации понимаются соблюдение, исполнение, использование и применение содержащихся в нормах права предписаний<sup>42</sup>. Авторы, использующие второй подход, рассматривают в качестве формы реализации правоотношения<sup>43</sup>. При комплексном анализе указанных подходов ученые приходят к выводу о том, что в понятиях «соблюдение», «исполнение», «использование» и «применение» акцент делается на характере действий субъектов права, в связи с чем данные термины занимают место способов реализации. В то же время основной смысл правоотношения состоит в том, что оно является формой деятельности субъектов<sup>44</sup>. Таким образом, формой реализации правовых норм в собственном смысле слова являются правоотношения. А соблюдение, исполнение, использование и применение представляют собой конкретные действия субъектов права, совершаемые ими в рамках тех или иных правоотношений, они характеризуют содержание правоотношений.

Как отмечают ученые, «правоотношение — это норма в ее действии, в ее осуществлении. Образование прав и обязанностей, правоотношений означает реализацию нормы права в жизни общества»<sup>45</sup>.

Вопросы, связанные с достижением эффективности правореализационного процесса, должны быть в центре внимания, так как предваряют практические исследования по наиболее результативному воплощению юридических норм. Такие правовые явления и состояния, как правопорядок и законность в обществе, высокий уровень осуществления правосудия, деятельность правоохранительных органов по защите прав, свобод и обеспечению безопасности граждан, состояние правовой культуры, напрямую зависят от качества правореализационного процесса. В этом случае данная проблема приобретает конкретный предметный характер и правовую направленность<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 412.

<sup>42</sup> См., например: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2001. С. 329—331; Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 357.

<sup>43</sup> См.: Бурлай Е. В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. Киев, 1987. С. 71.

<sup>44</sup> Подробнее см.: Мазаев В. Д. Реализация конституционных норм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1982. С. 11—12; Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 140.

<sup>45</sup> Кечекьян С. Ф. Нормы права и правоотношения // Сов. гос. и право. 1955. № 2. С. 24.

<sup>46</sup> См.: Просандеев Д. В. Эффективность правореализационного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2004. 21 с.

Одной из форм реализации норм административно-деликтного права является их применение специально уполномоченными на то органами государства и должностными лицами.

Анализ понятия эффективности правовых норм как соотношения цели и результата делает необходимым анализ не только цели права, его норм и институтов, но и характера результатов, достигаемых посредством правового регулирования. На этот счет в теории права мнения разделились. Одни исследователи считают, что результативность законодательства (нормы права, их совокупностей, закона, института или даже отрасли права) в смысле его эффективности может быть как положительной, так и отрицательной, другие — что под эффективностью законодательства следует понимать только положительный результат его действия, так как нельзя считать эффективной систему, причиняющую вред обществу. Представляется наиболее правильным под эффективностью норм административно-деликтного права понимать только положительный результат.

Исследование категории «эффективность» в административно-деликтном праве позволяет нам сделать обобщающие выводы.

1. В процессе рассмотрения эффективности в административно-деликтном праве обсуждались проблемы, касающиеся теоретических разработок юридической категории «эффективность», среди которых можно выделить:

— отсутствие единого подхода в теории права к вопросу о понятии эффективности, что создает определенную путаницу в теории и значительные трудности в ее понимании в отраслевых юридических науках;

— наличие дискуссии в административно-правовой литературе относительно статуса норм административно-деликтного права, и, как следствие, отсутствие единого научного подхода к понятию «административно-деликтное право»<sup>47</sup>;

— рассмотрение категории «эффективность» учеными-административистами только применительно к санкциям норм административно-деликтного права, что, безусловно, отражается на эффективности института административной ответственности в целом.

2. С целью искоренения существующих негативов в исследовании эффективности норм административно-деликтного права предлагаем:

1) эффективность норм права понимать как соотношение между результатом действия правовой нормы и целью, которую ставил законодатель при ее принятии;

2) административно-деликтное право — совокупность правовых норм, определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия администра-

---

<sup>47</sup> См.: Захарова О. С. Административно-деликтное право : формирование концепции отрасли права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. Воронеж, 2007. № 1(2). С. 143—158.



тивной ответственности, устанавливающих административные наказания и регулирующих возникающие в связи с совершением правонарушения административно-деликтные процессуальные правоотношения и деятельность судей, органов, должностных лиц по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению постановлений о наложении административных наказаний;

3) понимание административно-деликтного права как совокупности материальных административно-деликтных норм и процессуальных норм приводит к многогранности исследования эффективности в административно-деликтном праве;

4) в целях определения эффективности норм административно-деликтного права необходимо учитывать показатели эффективности материальных норм административно-деликтного права; показатели эффективности процессуальных норм. При этом представляется весьма актуальным и обусловлено объективной потребностью практики отправления правосудия в условиях самостоятельности судебной власти исследование эффективности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, основанное на его комплексном (экономическом и юридическом) анализе. 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.

3. Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности непосредственным образом влияет на результаты правоприменительной административно-деликтной практики и качество принимаемых в этой области решений. В связи с этим особую значимость приобретает уровень должной правовой регламентации осуществления судопроизводства по делам об административных правонарушениях и статуса его участников. Данными обстоятельствами определяется научная актуальность и практическая значимость изучения эффективности судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

4. Эффективность правовой нормы административно-деликтного права и административно-правовой санкции, как элемента правовой нормы, может повышаться в процессе как реализации (в форме применения), так и совершенствования правовых норм или отдельных их элементов нормотворчества. Соответственно эффективность административно-правовых санкций, как элемента правовой нормы, связана с эффективностью назначенного административного наказания.

5. Вопросы выполнения задач производства по делам об административных правонарушениях в процессе его реализации должны стать предметом специального изучения и обсуждения. В контексте обсуждения эффективности производства по делам об административных правонарушениях и по результатам проведенного исследования следует

рассмотреть актуальные проблемы, существующие на сегодняшний день и влияющие на эффективность исследуемого производства.

6. Эффективность производства 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 административно-процессуального законодательства, регламентирующего деятельность по применению административных наказаний (оптимальность, целесообразность, гарантированность), его успешной реализации, кадрового и материального обеспечения производства.

7. Показатели эффективности норм административно-деликтного права должны быть заложены и использованы при формулировании и реализации основных направлений административно-деликтной политики России<sup>48</sup>: 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 правонарушений. Административно-деликтная политика формируется сегодня под безусловным влиянием проводимой административной реформы, серьезно влияющей на состояние административной деликтности и осуществление мер по предупреждению административных правонарушений, способствующей существенному развитию всего комплекса административно-деликтологических наук — науки административно-деликтного права, административной политики и административной деликтологии.

---

<sup>48</sup> Под административно-деликтной политикой понимается «часть общегосударственной политики, представляющей собой деятельность государства и общества по выработке и осуществлению мер, направленных на борьбу с административными правонарушениями и их предупреждение» (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).

Воронежский государственный университет

Рогачёва О. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права юридического факультета

E-mail: [olga\\_rogacheva@mail.ru](mailto:olga_rogacheva@mail.ru)

Tel.: 8(4732) 55-07-19

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department of the Law Faculty

E-mail: [olga\\_rogacheva@mail.ru](mailto:olga_rogacheva@mail.ru)

Tel.: 8(4732) 55-07-19