



ЭФФЕКТИВНОСТЬ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РЕСУРСА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ (ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО КОДИФИКАЦИОННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОЦЕССА)

Т. КОЛОМОЕЦ,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины, декан юридического факультета, заведующая кафедрой административного и хозяйственного права, Запорожский национальный университет

SUMMARY

In an article in a systematic form of analysis of the effectiveness of administrative penalties is implemented, their role and importance in the modern codified legislative process in administrative tort sphere in Ukraine are discussed. Attention to conditions, criteria, indicators of efficiency of administrative penalties, their analysis are given and suggestions of on expediency of their incorporation in current conditions to maximize resource of administrative penalties are formed. It is found that the study of this question involves a holistic approach to it on the part of scientists of administrative legal science (in the aspect of the formation of the scientific basis), and the legislator (in the aspect of making of perfect legislation on administrative penalties, to ensure its change), with a focus of their attention to the conditions, criteria and indicators such efficiency.

Keywords: administrative penalties, codification, criteria, parameters, conditions, efficiency.

РЕЗЮМЕ

В статье в систематизированном виде подаётся анализ эффективности административных взысканий, обосновывается их роль и значение в условиях современного кодификационного нормотворческого процесса в административно-деликтной сфере в Украине, уделяется внимание условиям, критериям, показателям эффективности административных взысканий, их анализу и формулируются предложения относительно целесообразности их учёта в современных условиях для максимального использования ресурса административных взысканий. Установлено, что исследование этого вопроса предполагает комплексный подход к нему как со стороны ученых-административистов (в аспекте формирования научного базиса), так и законодателя (в аспекте принятия совершенного законодательства об административных взысканиях, обеспечения его изменения), с акцентом их внимания к условиям, критериям и показателям такой эффективности.

Ключевые слова: административные взыскания, кодификация, критерии, показатели, условия, эффективность.

Постановка проблемы. Кардинальный пересмотр основных положений современного отечественного административно-деликтного законодательства, оптимизация системы субъектов административной юрисдикции, системы субъектов административной ответственности, в т.ч. окончательное официальное признание в качестве таковых юридических лиц, упрощение процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, пересмотр видов административных проступков, в т.ч. в аспекте введения институтов уголовных проступков и перераспределения противоправных деяний между

последними и административными проступками, с необходимостью предлагают поиск оптимальной системы административных взысканий как реакции на совершение всего разнообразия административных проступков. Количество и разнообразие административных взысканий, их потенциал, правовые основы их применения должны быть такими, чтобы обеспечить адекватность реагирования государства на совершение разнообразных административных проступков, достижение целей административной ответственности. Для этого необходима концентрация совместных усилий юристов-учёных, прежде всего юристов-

административистов, юристов-практиков, законодателя, учёт исторического нормотворческого и правоприменительного опыта, сравнительно-правовые исследования для определения возможных вариантов учёта позитивного и исключения негативного опыта зарубежных стран в административно-деликтной нормотворческой и правоприменительной деятельности в целом и относительно поиска оптимальной системы административных взысканий в частности, обеспечения эффективности использования их ресурса. Необходимо не только нормативно закрепить определённое количество административных взы-



сканий (речь должна идти об их системе), но и возможность эффективного использования их ресурса – как всей их системы, так и каждого в отдельности. От того, насколько эффективным будет применение административного взыскания, зависеть будет в конечном итоге административно-деликтная правоприменительная деятельность, противодействие и профилактика административных проступков в целом.

Актуальность темы. Активизация отечественных нормотворческих процессов, ориентированных на разработку и принятие нового современного кодифицированного административно-деликтного акта, предполагает для достижения позитивного результата формирование обновлённого научного базиса, в т.ч. и относительно поиска оптимальной системы административных взысканий, обеспечения эффективного использования их ресурса. Именно в этом аспекте необходимым предполагается углублённый научный анализ эффективности как свойства ресурса административных взысканий, её критериев, показателей, условий, с использованием имеющихся общетеоретических правовых и отраслевых научных разработок, обобщённых результатов правоприменения, позитивных апробированных временем результатов нормотворческой деятельности в соответствующей сфере отношений зарубежных стран и положений современной зарубежной административно-правовой доктрины. Всё это в конечном итоге способствует уяснению феномена эффективности административных взысканий, формированию доктринального базиса для современного нормативного закрепления оснований её обеспечения.

К сожалению, анализ положений существующих образцов перспективной кодифицирован-

ной административно-деликтной нормотворческой деятельности свидетельствует об упрощённом подходе к урегулированию этого вопроса, преимущественном дублировании устаревших положений действующего законодательства, что не способствует эффективному использованию ресурса административных взысканий – как всей их системы, так и каждого в отдельности. Как следствие – предполагается сохранить те же разновидности административных взысканий, которые были введены ещё в XX ст. и не в полной мере соответствуют целям современных административных взысканий, отсутствие видов административных взысканий, которые бы вполне могли рассматриваться в качестве адекватной действенной реакции на противоправные деяния юридических лиц, взыскания, ориентирование на противодействие всему многообразию административных проступков с различной степенью общественной вредности, заимствование устаревших фрагментарных правовых оснований применения административных взысканий, фактически без учёта изменений, обусловленных социально-экономическими процессами в стране. Признать такую ситуацию оправданной нельзя, соответственно актуальным является исследование феномена эффективности административных взысканий, формирование научного базиса для нормативного закрепления её основ с формулировкой конкретных предложений нормотворческого и правоприменительного содержания, что, фактически, и является целью статьи.

Изложение основного материала исследования. Эффективность в отечественной административно-деликтной правовой науке исследуется преимущественно фрагментарно- или применительно к отдель-

ным видам административных взысканий (например, административных штрафов (работы И. Веремеенко [1], М.Саввина [2], Т.Коломоец [1]), предупреждения (работы Ю.Куразова) [4]), или к административному принуждению в целом. В российской административно-правовой науке в наличии более фундаментальный подход к исследованию эффективности, однако с акцентом на более широкую сферу её действия. Так, например, И. Зайцев исследует эффективность как принцип производства по делам об административных правонарушениях (на примере участкового уполномоченного милиции) [5], О. Рогачева акцентирует внимание на эффективности административно-деликтного права [6]. Эффективность административных взысканий, к сожалению, остаётся вне поля пристального внимания учёных-административистов, что вполне можно считать недостатком современной отечественной административно-правовой доктрины, который необходимо устранить. Эффективность традиционно рассматривается как свойство, качество определённого предмета, явления, характеризующееся фактически достигнутой целью по отношению к ранее определённым задачам. В правовой науке эффективность рассматривается по-разному, выделяют несколько подходов к её определению: отождествление с обоснованностью, результативностью, целесообразностью; связь её с поставленной целью и использованием для этого минимальных затрат; отождествление с оптимальным вариантом поведения, необходимым для достижения цели; рассмотрение в качестве наилучшего результата для достижения поставленной цели; как максимально полезный для общества результат и т.д. [2, с. 32; 3, с. 110]. Применительно к



административным взысканиям можно отметить, что их эффективность – это свойство, качество их ресурса, которое характеризуется фактическим достижением ими целей в ходе применения. Эффективность непосредственно связана с качественной характеристикой административных взысканий, которая определяется результатами правоприменения. Эту качественную характеристику формирует соотношение запланированного (цели административного взыскания) и достигнутого (фактического результата применения). Именно поэтому целесообразным представляется рассмотрение эффективности административных взысканий как «степени достижения цели, предусмотренной законодателем» [2, с. 33-34]. Целью административных взысканий является воспитание лица, совершившего административное правонарушение, общая и специальная превенция, наказание виновного лица, соответственно необходимо практически подтвердить достижение всех составляющих их цели. В этом аспекте вполне возможным представляется использование формул, предложенных в своё время М. Саввиным для административных штрафов, однако в дальнейшем воспринятой и другими учёными-административистами при исследовании эффективности других мер административного принуждения [3], которая вполне приемлема и для административных взысканий в целом: $\mathcal{E} = P : C$, где \mathcal{E} – эффективность, P – результаты, C – цель [2, с. 33; 3, с. 110]. Однако необходимо понять, что использование этой формулы «чистого эффекта» не определяет, это «абстракция, поскольку на формирование результата использование ресурса административных взысканий дополнительно влияют многочисленные позитивные и негативные факторы,

что обуславливает потребность комплексного подхода к изучению этого вопроса» [3, с. 110]. В этом контексте целесообразным является рассмотрение эффективности административных взысканий в нескольких аспектах (с учётом модели, предложенной О. Рогачёвой): целевом, социальном, экономическом, психологическом [3, с. 11-12].

Так, например, целевой аспект эффективности административных взысканий предполагает акцент на соотношение их целей и реально достигнутого результата. Если наложение предупреждения как вида административного взыскания предполагает воспитание лица, совершившего административный проступок, превенцию (общую и специальную), наказание виновного лица, однако на практике фактическое применение этого вида наказания (особенно при т.н. «заочном» участии виновного лица в рассмотрении административно-деликтного дела) сводится к направлению ему копии постановления о применении административного взыскания, без реального публичного эффекта применения предупреждения, о целевом аспекте эффективности предупреждения как вида административного взыскания, навряд ли, целесообразно вести речь. Определению дискуссии обуславливает и определение целевого аспекта эффективности исправительных работ, особенно принимая во внимание возможность отсутствия официально оформленных трудовых отношений лица, признанного виновным в совершении административного проступка, что обуславливает невозможность реального применения этого вида административного взыскания, а соответственно и реализацию целевого аспекта его эффективности. Цель административных взысканий комплексная, предполагает

наличие воспитательного, превентивного, карательного аспектов, фактическое достижение её обусловлено наличием многих факторов – абсолютной определённостью, стабильностью, унифицированностью правового основания применения административных взысканий, учётом субъектом административной юрисдикции всех обстоятельств дела, профессионализмом этого субъекта и т.д.

Выбирая тот или иной вид административного взыскания, уполномоченное лицо должно обеспечить адекватность «строгости взыскания, соотношение моральных и физических претерпеваний виновного лица» [7, с. 179] с общественной вредностью совершенного им деяния, предполагая формирование у этого лица потребности воздержаться от совершения в будущем административных проступков и оказание общепревентивного воздействия на всех иных субъектов общественных отношений. В этом аспекте целесообразным представляется пересмотр действующей системы административных взысканий, оптимизация их количества и видового разнообразия с учётом потребности приведения их в соответствие с требованиями современного времени и модификации ресурса каждого из них.

Социальный аспект эффективности административных взысканий предполагает акцент внимания на «соответствие всей системы административных взысканий и каждого из них в отдельности социальным интересам» [6, с. 11], обусловлен направленностью их на снижение уровня общественной вредной конфликтности в сфере административно-деликтных отношений. В этом отношении вполне уместным представляется учёт законодателем в процессе разработки положений нового отечественного кодифи-



цированного административно-деликтного акта при формировании положений, закрепляющих цели административных взысканий, общих задач административно-деликтного законодательства – охрана прав и свобод граждан, собственности, конституционного строя Украины, прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного правопорядка, укрепление законности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неукоснительного соблюдения законодательства, уважения к правам, чести, достоинству других лиц, правил совместного проживания, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед государством.

Вполне уместным предполагается сосредоточение внимания на экономическом аспекте эффективности административных взысканий, что подразумевает применение таковых при минимизации использования организационных, материальных, временных ресурсов. К сожалению, существенное устаревание правового базиса использование ресурса административных взысканий не позволяет вести разговор об экономической эффективности большинства современных видов административных взысканий, а соответственно и всей их системы в целом. Это в полной мере имеет отношение к предупреждению, применение которого связано с минимальными ресурсными затратами, однако недооценка потенциала этого вида взыскания, обусловленная в большинстве своём несовершенством законодательной базы, на практике обуславливает минимальное применение этого вида административного взыскания и выбор в качестве замены более затратных видов административных взысканий (в некоторых случаях таких

видов, соотношение которых с совершёнными административными проступками является не вполне адекватным).

Аналогичной можно считать и ситуацию, связанную с применением исправительных работ, когда практически в процедуру исполнения постановления вовлекаются дополнительные лица (работодатели), на которых возлагаются обязательства, исполнение которых, в свою очередь, может зависеть от многих факторов, что в конечном итоге влияет на эффективность исправительных работ как вида административного взыскания. Достаточно затратными можно считать процедуру исполнения постановлений о наложении возмездного изъятия, административного выдворения (хотя спорным является отнесение вообще его к административным взысканиям, но его закрепление в ч.2 ст.24 КоАП Украины фактически формирует для этого основание), что обуславливает целесообразность пересмотра вопроса о предусмотрении таких мер принуждения в качестве видов административных взысканий в будущем или необходимости кардинальной модификации их ресурса с минимизацией затрат государства по их применению. При этом важно не забывать о том, что экономически эффективными должны быть виды административных взысканий, которые применяются как по отношению к физическим, так и к юридическим лицам.

Принимая во внимание целевую направленность административных взысканий, прежде всего воспитательно-превентивный её аспект, вполне логично вести разговор и о психологическом аспекте эффективности административных взысканий. При этом необходимо помнить, что данный аспект эффективности является сложным по содержанию, предполагает воздействие психоло-

гического характера как по отношению к виновному лицу, так и к другим лицам, что предполагает специальную и общую превенцию, воспитание виновного и окружающих лиц, «формирование у них активной гражданской позиции, желания добровольно исполнять, соблюдать, использовать или применять те или иные правовые нормы» [6, с. 12]. В этом отношении наилучшим можно признать результат нормотворческой деятельности по закреплению оснований использования ресурса общественных работ с их максимальным воспитательным и комплексным превентивным ресурсом. В то же время усовершенствование требуют правовые основания применения предупреждения, штрафа, административного ареста и т.д.

Оценка эффективности административных взысканий возможна лишь при условии учета её условий, показателей и критериев. Условия эффективности – «это обстоятельства (или их совокупность), от наличия, изменения которых зависит сама эффективность, её уровень – величина коэффициента эффективности» [2, с. 43; 3, с. 111]. Условия традиционно подразделяются на общие и специальные. К числу первых вполне возможно отнести: учеб-общих принципов регулирования в процессе формирования законодательства об административных взысканиях, соблюдение правил законодательной техники, информированность населения о законодательстве об административных правонарушениях, режим законности и т.д. Относительно специальных условий вполне логично вести разговор о: а) законодательстве об административных взысканиях, которое, к сожалению, существенно устарело по содержанию, характеризуется фрагментарностью положений относительно закрепления оснований использова-



ния ресурса видов административных взысканий, достаточно объемно и состоит из многочисленных законодательных актов (в т.ч. относительно видов административных взысканий, которые применяются к юридическим лицам), что усложняет процесс ознакомления с ним и применения; б) фактически двойственной ситуации, которая сложилась на сегодняшний день, – наличие устаревшего кодифицированного акта с основаниями применения административных взысканий относительно физических лиц и многочисленных законодательных актов с основаниями применения административных взысканий относительно юридических лиц, то есть отсутствие унифицированных правовых оснований использования ресурса административных взысканий; в) информированность субъектов правоотношений о законодательстве об административных взысканиях, уровень которой, к сожалению, признать высоким нельзя, что, в свою очередь, обуславливает рост количества административных правонарушений, их разнообразие, неэффективность общей государственной политики профилактики и противодействия противоправным, в т.ч. административным, правонарушениям. Необходимым представляется активизация профориентационной, правообразовательной, в т.ч. специализированной, работы в пределах всего государства с использованием разнообразных форм и методов, вовлечением разнообразных, в т.ч. негосударственных, субъектов. Кроме того, условиями эффективности административных взысканий вполне логично считать: г) оперативность процедуры их применения, что способствует усилению их эмоционального компонента формирования индивидуальной правовой ориентации, что возможно лишь при условии мак-

симально быстрого наступления правовых последствий реагирования на противоправное деяние. К сожалению, достаточно спорным в современных условиях является вопрос оперативности процедуры применения административных взысканий, принимая во внимание противоречивость, фрагментарность и устаревшее содержание многих положений действующего административно-деликтного законодательства Украины. К числу таковых условий дополнительно можно отнести: д) упрощенность процедуры применения взысканий, которая, несомненно, имеет место, но опять же несовершенство законодательства не позволяет вести разговор о её стопроцентном существовании (например, хотя предусмотрен «упрощенный» порядок рассмотрения дела и применения на месте совершения проступка, однако отсутствует унифицированная бланковая документация для фиксации таких случаев, детальная регламентация самой процедуры, что способствует повышению конфликтности таких ситуаций, усложняет процедуру и т.д.); е) последовательность и гибкость государственной политики относительно использования ресурса административных взысканий. К сожалению, нельзя признать наличие этих условий эффективности в Украине на современном этапе её развития – административно-деликтное нормотворческое реагирование законодателя на изменения в социально-экономической, политической жизни государства существенно отстает по времени, что создает сложности в правоприменении. Кроме того, внесение изменений в действующее законодательство отличается «точечным» характером, что снижает эффективность административно-деликтного законодательства в целом, под-

тверждает актуальную потребность принятия нового современного кодифицированного акта, который бы в систематизированном виде закрепил унифицированные основания использования ресурса административных взысканий.

К условиям эффективности административных взысканий можно отнести и авторитет органов, уполномоченных их применять. В этом же аспекте вполне логичней, с учетом многочисленных результатов правоприменительной деятельности уполномоченных органов в соответствующей сфере общественных отношений, потребностей современного времени, является модификация системы субъектов применения административных взысканий, оптимизация их количества, перераспределение их полномочий. Как результат – лишение таких полномочий административных комиссий и исполнительных комитетов при сельских, поселковых, городских советах, которые фактически «изжили» себя в качестве таковых субъектов, и перераспределение всех административно-юрисдикционных полномочий между судами и государственными органами, действующими по принципу специализации (государственными инспекциями, службами и т.д.).

В правовой науке ученые преимущественно единодушны в определении важной роли условий эффективности, хотя перечень и содержательное назначение таких условий неоднократно обуславливали острые дискуссии в среде отраслевых ученых-юристов. С вышеперечисленным перечнем условий эффективности согласны М. Саввин, И. Веремеенко, Ю. Куразов, несколько иной их формам представляет О. Рогачева, предлагая для обсуждения свой вариант, а именно: государственная политика в сфере профилактики, предупреждения



и пресечения административных правонарушений; правовые качества законов об административных правонарушениях; правоприменительная деятельность уполномоченных субъектов; правовая культура правоприменения; правосознание правонарушителя [6, с. 14] вариант, предложенный О. Рогачевой, выглядит более компактным, однако по содержанию принципиально не отличается от вышеперечисленного, что позволяет вести разговор о существовании общепризнанных основных доктринальных подходов к видовому разнообразию и содержательному наполнению условий эффективности.

Полноценная оценка эффективности административных взысканий невозможна и без её количественных показателей, предназначенных для уяснения качественных характеристик административных взысканий, речь фактически должна идти о показателях и критериях эффективности. Критерии эффективности – это «способ решения, мысль, которая определяет отношения лица к предмету, признаку...человеческим знаниям» [1, с. 179], показатели свидетельствуют о развитии явления [3, с. 114]. Критерии характеризуют явление в целом, показатели – его сущность [3, с. 114], критерии – это позитивный результат (принципиальная схема решения вопроса), показатели – реальный результат (количественные реальные показатели). Применительно к критериям эффективности административных взысканий необходимо обратить внимание на: соразмерность (соответствие, адекватность) административных взысканий характеру административного проступка; способность административного взыскания комплексно (полиструктурно) воздействовать на правонарушителя (воспитание, превенция, наказание); возмож-

ность индивидуализации взыскания с учетом обстоятельств совершения проступка (его количественные, временные показатели и т.д.); возможность замены административного взыскания иным видом (что, к сожалению, в действующем законодательстве представлено не в полной мере и негативно влияет на использование их ресурса в полной мере). Для подтверждения того или иного критерия необходимо предоставление обобщенных показателей с использованием тех или иных уточняющих факторов, аккумулированных различными уполномоченными субъектами с различными временными, территориальными параметрами, что способствует выявлению позитивных и негативных тенденций в использовании ресурса административных взысканий как их системы в целом, так и каждого индивидуально.

Выводы. Таким образом, в условиях существенной активизации отечественных нормотворческих, в т.ч. кодификационного, процессов в административно-деликтной сфере при формировании обновленного правового базиса для системы административных взысканий как реакции государства на совершение многочисленных разнообразных административных проступков повышенное внимание должно уделяться исследованию эффективных таких взысканий как фактической их результативности, что способствовать будет поиску оптимальной правовой модели исследования ресурса каждого взыскания отдельно и всей их системы в целом. Исследование этого вопроса предполагает комплексный подход к нему как со стороны ученых-административистов (в аспекте формирования научного базиса), так и законодателя (в аспекте принятия совершенного законодательства об административных взысканиях, обеспечения

его изменения), с акцентом их внимания к условиям, критериям и показателям такой эффективности.

Список использованной литературы:

1. Веремеенко И.И. *Административно-правовые санкции: учебное пособие*. М.: Юрид. лит., 1975, 192 с.
2. Саввин М.Я. *Административный штраф*. М.: Юрид. лит., 1984, 112 с.
3. Коломоєць Т.О. *Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія*. За заг. ред. В.К. Шкарупи, Запоріжжя: «Поліграф», 2004, 404 с.
4. Куразов Ю.Х. *Ефективність попередження як виду адміністративного стягнення*. В: Проблеми реалізації принципу верховенства права: теоретичні і практичні аспекти: Зб. матеріалів міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 14 грудня 2012 року: тези доповідей, К., 2012, с. 61-65.
5. Зайцев И.А. *Реализация принципов законности, целесообразности, справедливости и эффективности в производстве по делам об административных правонарушениях (на примере участкового уполномоченного милиции)*. В: Перспективы оптимизации административного процесса: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию М.Я. Масленникова. Отв. ред. А.С. Дугенец, М.: ФГУ «ВНИЦ МВД России», 2011, с. 166172.
6. Рогачева О.С. *Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ...д.ю.н.* / О.С. Рогачева. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2012. – 49 с.
7. Серков П.П. *Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография* / П.П. Серков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 480 с.