

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ И ЭФФЕКТИВНОМ ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

© 2021 г. А.В. Куракин

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Поступила в редакцию 11.07.2020 г.

Аннотация. Вопросы административного принуждения являются классическими для теории административного права, однако, несмотря на это, не перестают быть актуальными. Новые вызовы и угрозы, а также парадигма социального и экономического развития обуславливают необходимость пересмотреть устоявшиеся точки зрения относительно такого феномена, как «административное принуждение». Ключевым вопросом является проблема определения баланса сочетания частных и публичных компонентов при применении мер административного принуждения, а также определение тех критериев, которые не позволяют сделать данное принуждение чрезмерным. В статье обращается внимание на функциональность данного принуждения, выделяется его полицейский и управленческий аспект, а также исследуются вопросы эффективности реализации данного вида государственного принуждения.

Ключевые слова: принуждение, полиция, наказание, воздействие, права, предупреждение, пресечение, обеспечение, государство.

Цитирование: Куракин А.В. К вопросу о соотношении и эффективном применении административного и полицейского принуждения // Государство и право. 2021. № 3. С. 57–66.

DOI: 10.31857/S102694520014035-9

TO THE QUESTION OF THE CORRELATION AND EFFECTIVE USE OF ADMINISTRATIVE AND POLICE COERCION

© 2021 A. V. Kurakin

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Received 11.07.2020

Abstract. Questions of administrative coercion are classic for the theory of administrative law, but, despite this, they do not cease to be relevant. New challenges and threats, as well as the paradigm of social and economic development, make it necessary to reconsider the established points of view regarding such a phenomenon as “administrative coercion”. The key issue is the problem of determining the balance between the combination of private and public components in the application of administrative enforcement measures, as well as determining the criteria that do not allow this enforcement to be excessive. The article draws attention to the functionality of this coercion, highlights its police and managerial aspects, and also examines the effectiveness of the implementation of this type of state coercion.

Key words: coercion, police, punishment, impact, rights, prevention, suppression, provision, state.

For citation: Kurakin, A. V. (2021). To the question of the correlation and effective use of administrative and police coercion // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 57–66.

Актуальность предмета исследования

Проблемы социального и экономического развития не перестают быть актуальными. Ныне актуализировался вопрос относительно совершенствования форм и методов государственного управления. Наблюдается также тенденция формализации административно-правового регулирования. Следует отметить, что уклон на ужесточение административной политики весьма неоднозначно воспринимается российским обществом еще и потому, что такое ужесточение кардинальным образом не улучшает состояние правопорядка, а также практически не улучшает положение дел в области охраны и защиты прав и свобод граждан. Заметим, что определенная часть запретов и ограничений административного характера применяется не рационально, имеют место весьма определенные перегибы. Все это делает применение мер административного принуждения неэффективным средством обеспечения правопорядка. Непоследовательное использование мер административного принуждения в некоторых случаях ведет к необоснованно жесткому административному воздействию, сдерживает позитивную социальную инициативу, а также дестимулирует экономическое развитие. Функциональность применения ряда мер административного принуждения в определенной мере искажается, особенно ярко это заметно при применении административных наказаний.

Административная ответственность и административное наказание вместо охраны и защиты прав и свобод граждан, обеспечения правопорядка в различных сферах государственного управления и жизнедеятельности людей приобрели фискальную форму. Данная ситуация не может способствовать повышению применения мер административного принуждения.

Меры административного и полицейского принуждения

Государственное принуждение — атрибут государства, в этой связи оно исходит от государства и объективно необходимо обществу. С помощью государственного принуждения осуществляется обеспечение правопорядка, охрана и защита прав и свобод граждан. Государственное принуждение в своем структурном плане не однородно, особое место в содержании данного метода государственного регулирования и управления занимает административное принуждение. В этой связи рассмотрим сущность административного принуждения, а также определим его место и функциональность в правовом регулировании общественных отношений.

Следует отметить, что административное принуждение как институт административного права имеет давние традиции своего научного анализа.

Теория обозначенного вида государственного принуждения начала формироваться в доктрине «полицейского права», поэтому административное принуждение по своей сущности выполняет полицейскую функцию, а именно принудительными средствами дает возможность уполномоченным субъектам осуществлять охрану и защиту прав и свобод граждан, обеспечивать правопорядок в самых различных сферах государственного управления, а также жизни и деятельности людей. Как писал Н.Н. Белявский, «заботясь об охране государственного порядка и общественного спокойствия, полицейские власти действуют в пределах предоставленных им полномочий»¹. В этой связи подчеркнем, что к правовому принуждению, в какой бы форме оно не применялось, предъявляется ряд требований, которые делают его обоснованным и легитимным. А поэтому Д.Н. Бахрах верно заметил, что «принуждение как способ обеспечения правопорядка должно применяться строго на правовой основе, специально уполномоченными государственными органами и их должностными лицами, только к конкретным субъектам права, в связи с их неправомерными действиями путем принятия актов применения права»².

Исходя из этого, административное принуждение по своей функциональности занимает одно из ключевых мест в деле административного правового регулирования общественных отношений. В советский период шла определенная дискуссия относительно соотношения убеждения и принуждения как всеобщих методов воздействия на общественные отношения. С учетом некоторого «политического романтизма» делался вывод о том, что приоритетным методом воздействия на общественные отношения является убеждение, а принуждение, в т.ч. и реализуемое в таких административно-правовых формах, как институциональная категория, а также как средство воздействия на поведение людей, в скором времени утратит свою предметную функциональность. С точки зрения Л.Л. Попова, «использование разнообразных форм убеждения имеет решающее значение и в непосредственной борьбе с правонарушениями. Убеждение повышает уровень правосознания граждан, воспитывает уважение к законам и нетерпимость к их нарушению. Государство использует принуждение в целях искоренения остатков старого мира во всех сферах общественной жизни, в целях охраны собственности, общественного порядка, воспитания дисциплины

¹ Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Пг., 1915. С. 36.

² Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43.

труда и организованности»³. Несколько идеологизированный подтекст цитируемой работы не означает, что она утратила свою научную актуальность и не может быть востребована ныне. Смена приоритетов социального и экономического развития, изменения политико-правовых реалий кардинально не поменяли функциональности убеждения в деле регулирования общественных отношений, также своей роли не утратили и регулирующие качества административного принуждения. Следует отметить, что государственное принуждение в целом и административное принуждение в частности — обязательные атрибуты правового регулирования. Однако принудительных, запретительных и ограничительных предписаний не должно быть слишком много, поскольку это формирует излишне жесткую государственную политику, сдерживает позитивную социальную инициативу, подавляет демократические устои государства, а также минимизирует развитие общественного договора. Как отмечал в свое время В.И. Гойман, «утверждение и господство права не может и не должно прокладывать себе путь через принуждение. Последнее, безусловно, сохраняет свое значение, однако в той мере, как этого требует реально складывающаяся социально-правовая среда. Попытки добиться решения, пусть даже самых острых социальных, национальных, политических, а также экономических проблем с помощью принуждения, не приемлемы для современного общества и в конечном итоге обречены на провал»⁴.

Убеждение как метод правового воздействия проявляет себя в самых разнообразных формах. Так, Л.Л. Попов в содержание метода убеждения включает «воспитательную и организаторскую работу; критику антиобщественных поступков; распространение лучшего и передового опыта; развитие широкой системы поощрений»⁵. Следует отметить, что убеждение как средство воздействия разграничивается на два компонента, и как метод государственного управления, кроме того, оно может рассматриваться как правовое воздействие. На данные свойства «убеждения» обратила внимание М.Б. Разгильдиева: «Убеждение входит в арсенал средств и методов государственного управления, однако его не следует отождествлять с правовым убеждением, которое увязано с правовым

воздействием»⁶. Примеры позитивного стимулирующего воздействия можно видеть в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁷, в котором закреплено положение о том, что полиция вправе «поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей» (п. 34 ст. 13). Приведенная выше позиция заслуживает внимания, ибо можно говорить о позитивном воздействии на общественные отношения с помощью различных административно-правовых средств позитивного характера. Ценность позитивного воздействия состоит в том, что государство и общество тратит меньше усилий для обеспечения правопорядка, а также охрану и защиту прав и свобод граждан. В этой связи Н.Г. Гущина правильно отметила, что «значение поощрительных норм права сводится к тому, что посредством стимулирующего механизма их действия осуществляется достижение правомерного поведения средствами, исключаящими государственно-властное принуждение»⁸.

Как уже указывалось ранее, поощрение является составной частью убеждения, в поощрительных нормах закреплён стимулирующий и гуманистический потенциал, порой так необходимый в вопросах применения прямого административного принуждения. В КоАП РФ помещены нормы, касающиеся поощрения определенного поведения, а также предписания, направленные на смягчение административно-принудительного воздействия. В качестве примера таких предписаний можно привести: «Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения» (ст. 2.9); «Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением» (ст. 4.1.1) и др.

Поощрительный аспект действия норм КоАП РФ можно видеть при уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение некоторых административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 Кодекса. Так, административный штраф, уплаченный не позднее 20 дней со дня вынесения постановления о его наложении, может быть уплачен в размере половины его суммы (ст. 32.2). В данном предписании можно отметить предупредительный или воспитательный подтекст. По А.Ф. Гранину, «воспитательный характер санкций правовых норм обычно подчеркивается указанием на их превентивное

³ Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М., 1968. С. 9.

⁴ Гойман В.И. Правоохранительные средства в механизме действия права (инструментальный подход к анализу охранительного действия права) // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. С. 43.

⁵ Попов Л.Л. Указ. соч. С. 9.

⁶ Разгильдиева М.Б. Правовое убеждение и принуждение: теоретические основы (на примере финансового законодательства). М., 2012. С. 11.

⁷ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

⁸ Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб., 2003. С. 262.

значение в борьбе с правонарушениями. Угроза наступления нежелательных последствий оказывает непосредственное влияние на внутреннее психическое состояние правонарушителя. Это является сдерживающим, предупредительным фактором в отношении неустойчивых граждан»⁹. В этой связи в качестве цели административного наказания необходимо определить также цель воспитания правонарушителя. Тем самым определяя, что «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений и воспитания правонарушителя в духе соблюдения закона» (ст. 3.1).

Поощрительных административно-правовых средств в количественном плане значительно меньше, чем средств административного принуждения, однако вопрос не в количестве принудительных или поощрительных предписаний. Главная задача — добиться оптимального сочетания предписаний различной функциональности, а также их достаточности и юридической корректности в деле правового регулирования как частных, так и публичных интересов. Говоря о мерах административного принуждения в терминологическом аспекте, следует отметить, что данная категория, как правило, определяется через метод правового воздействия.

Подчеркнем, что метод административно-правового воздействия и метод административного принуждения — категории не тождественные, между ними можно увидеть диалектическую взаимосвязь целого и части. Метод административно-правового воздействия имеет различную функциональность. Метод административно-правового воздействия может иметь стимулирующее, организационное, а также принудительное содержание. В этой связи Д. В. Осинцев отметил, что «метод административно-правового воздействия — это определенная нормами административного права система влияния органов исполнительной власти на социальную среду при помощи дозволений, запретов, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных методик юридических средств, в целях реализации публичных функций»¹⁰. Из этого следует, что часть методов административно-правового воздействия обладает качествами принуждения. Поэтому вполне возможно определение административного принуждения

через метод воздействия. Как полагает П. Н. Сафонов, «административное принуждение является методом государственного управления, применяемое уполномоченными субъектами, принудительных мер административно-правового характера, направленное на выполнение юридических обязанностей лицами, совершившими противоправные деяния, или при возникновении обстоятельств, угрожающих охраняемых правовым общественным отношениям»¹¹. Оригинальную точку зрения высказал М. И. Жумагулов: «Административное принуждение заключается в применении закрепленных нормами административного права мер психического или физического воздействия в отношении граждан и организаций с целью обеспечения реализации функций государственного управления»¹².

Следует отметить, что потенциал физического и психического воздействия в деле обеспечения правопорядка не достаточен, в этой связи объективно необходимо использовать и правовое воздействие. На наш взгляд, функционально административное принуждение не решает задачи государственного управления, данное воздействие выполняет задачи его охраны, в этой связи более корректно можно говорить, что административное принуждение есть метод полицейского воздействия. Как верно заметил К. С. Бельский, «прямое административное принуждение можно назвать собственно полицейским принуждением. Прямое полицейское принуждение — это первичная полицейская реакция, вызванная одним из юридических фактов, имеющих значение с точки зрения охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности»¹³.

Не погружаясь в длительную дискуссию относительно соотношения таких категорий, как «административное право» и «полицейское право», а также определения сущностных и терминологических различий «административного воздействия» и «полицейского воздействия», отметим, что между ними существуют близкая правовая связь, однако они решают разные задачи. Полицейское право — это универсальный феномен, позволяющий соединить административно-правовые средства различной функциональности. Исходя из этого, согласимся с К. С. Бельским, который подчеркнул, что «полицейское право как подотрасль административного права показывает отрасль в полном

⁹ Гранин А. Ф. К вопросу о целях убеждения и принуждения в правоохранительной деятельности социалистического государства // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. Киев, 1972. С. 90.

¹⁰ Осинцев Д. В. Система административного права: методология, наука, регламентация. М., 2014. С. 196.

¹¹ Сафонов П. Н. Административное принуждение, применяемое таможенными органами. М., 2016. С. 16.

¹² Жумагулов М. И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. 2006. № 10. С. 22.

¹³ Бельский К. С. Полицейское право / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 621.

объеме, как имеющую две основные подсистемы — регулятивную и охранительную»¹⁴. По поводу анализируемого предмета О.И. Бекетов и А.Д. Майле также верно отметили, что «предмет полицейского права существенно обособлен и отличается от иных отношений, регулируемых административным правом. При этом в предмет полицейского права входит две крупные группы общественных отношений: контрольно-надзорные и административно-принудительные отношения»¹⁵.

Однако нужно подчеркнуть, что в структуре контрольно-надзорных отношений и отношений административно-принудительного характера далеко не все так однозначно, в содержании обозначенных отношений имеется как классическая административно-правовая составляющая, так и полицейский аспект. В этой связи не случайно в научной литературе рассматривается соотношение таких категорий, как «административный надзор» и «полицейский надзор», однако при этом отмечается, что такое разделение носит искусственный характер. Как указал С.М. Зырянов, «представляется, что выделение из традиционных административно-надзорных правоотношений по искусственным признакам группы полицейских отношений не может быть продуктивным»¹⁶. Судя по положениям, которые С.М. Зырянов развивает в своей статье, он видит реанимацию идей полицейского права, можно сказать, определенную опасность, а также тенденции формирования полицейского государства. На основе анализа доктринальных положений прошлого этот же автор пишет, что «полицейское государство — это такое государство, в котором правительственная деятельность определяется не правовыми нормами, а соображениями целесообразности. В свою очередь, административное право возникает в правовом или конституционном государстве». Из этого следует, что полицейское государство — это государство не правовое и не демократическое. Однако каждое современное государство не может обойтись без полицейской функции и норм, обеспечивающих реализацию данной функции. Опыт развития «полицейских государств» дает возможность заключить, что государство постепенно переходит от «полицейского» к государству правовому. Как полагают К.С. Бельский, Б.П. Елисеев и И.И. Кучеров, «история двух последних столетий показывает, как в большинстве стран мира полицейское

государство медленно, но неуклонно трансформировалось в правовое. При этом государство не утрачивало полицейских функций и определяло место полиции в системе государственной власти, как силы, непосредственно подчиненной закону и действующей в интересах всех граждан»¹⁷.

По мнению К.С. Бельского, «полицейское государство в публицистической, исторической и историко-правовой литературе, прежде всего либерального направления, принято критиковать за самовластие, произвол, злоупотребление властью. Однако непредвзятый взгляд на полицейское государство, под которым, как правило, понимают абсолютную монархию XVII—XVIII вв., возникшую в Западной Европе и России, показывает, что без функционирования такого государства на определенном историческом этапе так называемое правовое государство не могло бы состояться. Полицейское государство за период свое существования подготовило правовую базу для правового государства»¹⁸.

Обратим внимание, что в полицейском государстве с помощью легализованных законом полицейских (административных) средств (разрешительной системы, контрольно-надзорной деятельности и др.) формируется необходимый уровень правопорядка, режим защиты и охраны прав и свобод граждан, с помощью правовых средств государство добивается необходимого уровня дисциплины от каждого человека и должностного лица. Полицейское государство в таком качестве можно рассматривать как государство законности и дисциплины, без которых невозможно формирование государства правового, социального и демократического. Как полагает К.С. Бельский, «полицейская функция государства реализуется через те органы государственной власти, которые осуществляет легализованное государственное принуждение»¹⁹.

Возвращаясь к характеристике административного принуждения как средства полицейского воздействия, обратим внимание на то, как оно раскрывается в доктринальном плане. Как указывает П.И. Кононов, «административное принуждение является одним из способов обеспечения исполнения правовых норм и применяется в том случае, когда предписания, содержащиеся в этих нормах, не исполняются участниками правоотношений

¹⁴ Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.

¹⁵ Бекетов О.И., Майле А.Д. О предмете полицейского права // Актуальные проблемы полицейского права. Омск, 2015. С. 3.

¹⁶ Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал рос. права. 2012. № 2. С. 46.

¹⁷ Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45.

¹⁸ Бельский К.С. Полиция и правовое государство // Полицейское право. 2005. № 1. С. 96.

¹⁹ Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. С. 25.

добровольно»²⁰. В таком понимании прослеживается в целом традиционный подход к функциональному аспекту административного принуждения «заставить» выполнить предписание правовой нормы под угрозой применения наказания или иной меры правового принудительного воздействия. Эта функциональность административного принуждения хорошо отработана в действующем законодательстве (ст. 20.25 КоАП РФ). Подобный подход в плане повышения эффективности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях выглядит вполне оправдано. Установление соответствующей ответственности дисциплинирует людей и хозяйствующих субъектов при исполнении постановления, например, касающегося уплаты административного штрафа или исполнения иных административных наказаний. Тем не менее, как представляется, общую тенденцию ужесточения административной политики поддержать нельзя, необоснованное администрирование общественных процессов, системное увеличение сумм административных штрафов, уровень правопорядка принципиально не улучшили. В этой связи считаем возможным согласиться с А.И. Смоляковым: «В настоящее время ужесточение административных санкций осуществляется без учета действующей системы наказаний. Это приводит к нарушению принципа соответствия вида и размера административного наказания социальной значимости охраняемых отношений, а также степени общественной опасности противоправного действия, что снижает эффективность их действия»²¹.

Исходя из складывающейся ситуации, функционально административное принуждение выполняет преимущественно задачу обеспечения правопорядка принудительными средствами, что значительно упрощает работу государства в этом направлении. Необходимо расширить предмет действия административного принуждения и внедрять в его содержание средства стимулирующего и поощрительного характера. Это позволит повысить эффективность применения соответствующих административно-правовых средств, а также несколько смягчить административную политику государства.

Эффективность государственного управления

Ключевым вопросом государственного управления в Российской Федерации, а также правового

регулирования является эффективность действия правовых норм, а также достижение необходимых целей имеющимися силами и средствами. Данный тезис имеет непосредственное отношение и к вопросам применения мер административного принуждения, которые занимают одно из главных мест в деле обеспечения правопорядка, а также защиты и охране прав и свобод граждан. Ныне можно наблюдать интенсивное развитие административно-правовых средств ограничительного и запретительного характера. Вместе с развитием обозначенных правовых средств получают свое содержательное формирование и средства административного принуждения, одна из форм данного принуждения — меры административной ответственности. Административная ответственность как средство обеспечения правопорядка играет важную роль в охране общественных отношений, однако очевидна тенденция в смещении акцентов рассматриваемого вида ответственности, а именно ее постепенное превращение в механизм сбора денег как с физических, так и с юридических лиц. Складывающаяся тенденция является сдерживающим фактором социального и экономического развития, кроме того, она понижает правоохранительный потенциал мер административного принуждения, порождает недоверие общества к функциональности правоохранительной системы, а также к государственному администрированию. В этой связи необходимо определить узловые аспекты, касающиеся эффективности административного принуждения.

С общих позиций эффективность можно рассматривать как достижение максимального результата при минимальных затратах сил, средств и времени. Эффективность как институциональная категория хорошо разработана в экономической науке, в этой связи экономический инструментарий можно использовать при анализе эффективности действия нормы права, но с определенными оговорками. В деле определения эффективности действия правовой нормы задействована разнообразная методология социологии, математики, экономики и др. Как отметил В.А. Козлов, «социальная эффективность включает в качестве своих составных компонентов экономичность действия нормы, социальную полезность ее результата, моральность, а также оптимальность избираемых правовых средств»²².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что эффективность правового регулирования зависит от самых различных факторов, при этом правовая составляющая в этом механизме играет далеко не ключевую роль. Можно согласиться

²⁰ Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал рос. права. 1998. № 8. С. 26.

²¹ Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2014. С. 5.

²² Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972. С. 8.

с Н.Н. Цукановым в том, что «попытки обеспечить эффективность применения мер административного принуждения только путем совершенствования действующего законодательства не дают желаемого эффекта, поскольку само по себе качество закона не гарантирует эффективности его практического применения»²³.

В научной литературе эффективность правового регулирования увязывается с достижением поставленной цели. Такой подход в целом верен, однако с учетом вышеизложенного он требует некоторого уточнения. Так, С.М. Скворцов, говоря о цели применения правовой нормы, регламентирующей порядок применения административного наказания, «разделяет ее на внутреннюю цель и внешнюю цель. Отмечая при этом, что внутренняя цель имеет обеспечительный характер»²⁴. В системе средств повышения эффективности действия правовой нормы, ключевым моментом является юридическое качество нормативного правового акта. Юридическое качество официального документа достигается с помощью его должной предварительной и последующей юридической оценки. Как указывает Е.В. Журкина, «правовая экспертиза может повысить качество нормативного правового акта, а также сделать его действие более эффективным»²⁵. Одним из видов юридической экспертизы нормативного правового акта является его антикоррупционная экспертиза. Как следует из Федерального закона от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²⁶, данная экспертиза проводится в целях выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения (ст. 1).

Отметим, что при применении административного принуждения имеются риски для коррупционных злоупотреблений, что понижает эффективность его действия. Обозначенная экспертиза может помочь их выявить, а в последующем и устранить их, тем самым повысить эффективность действия норм права, определяющих порядок применения рассматриваемого принуждения. Конечно, нужно заметить, что в деле применения мер административного принуждения необходима определенная свобода, это помогает осуществлять правовое воздействие максимально

дифференцированно, а также исходя из складывающихся обстоятельств. Такой подход только повышает эффективность регулирующего и охранительного воздействия административного принуждения. В этой связи правильно, что в КоАП РФ предусматривается возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9).

Таким образом, малозначительность административного правонарушения оценивается исходя из субъективных и объективных критериев, которые не всегда нормативно определены. А поэтому оценка административного правонарушения как малозначительного деяния осуществляется непосредственно субъектом применения данной нормы. По мнению А.Б. Панова, «малозначительность — это новый, сложный институт административной ответственности, определение которого вообще отсутствует в статьях КоАП». Он предлагает малозначительность административного правонарушения определить как деяние, формально «содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений и определяется, исходя из конкретных обстоятельств совершения правонарушения»²⁷. Следует также отметить, что правильная оценка совершенного противоправного деяния позволяет дифференцированно подойти к выбору соответствующей меры административного принуждения и тем самым эффективно осуществить охранительное воздействие. В этой связи эффективность применения мер административного принуждения зависит от юридической подготовленности субъекта применения нормы права, а также от целого ряда организационных и технических возможностей.

Эффективность действия норм, определяющих порядок применения мер административного принуждения зависит от исключения тех из них, которые не отвечают новым политико-правовым, экономическим и социальным реалиям. Как верно указал А.П. Коренев, «задачей административного права является закрепление наиболее целесообразных отношений, а также вытеснение тех из них, которые не отвечают современным реалиям»²⁸. Нормы, определяющие порядок применения административного принуждения, должны пересматриваться, должны меняться и приоритеты в деле реализации данного вида государственного принуждения. Следует отметить, что эффективно то правовое регулирование,

²³ Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 3.

²⁴ Скворцов С.М. Принципы наложение административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 51.

²⁵ Журкина Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

²⁷ Панов А.Б. О малозначительности административных правонарушений // Государство и право. 2014. № 3. С. 17, 23.

²⁸ Коренев А.П. Административное право России. М., 2000. Ч. I. С. 3.

в котором превалируют стимулирующие и позитивные предписания, поэтому необходимо освобождение от необоснованных запретительных, ограничительных, а также принудительных предписаний. Как верно подчеркнул А.П. Шергин, «необходимо пересмотреть все административно-правовые запреты, а также исключить необоснованное вторжение административной репрессии в сферу охраняемых прав, существенно сократить мелочные ограничения, запреты, которыми ныне опутан гражданин»²⁹. Минимизация необоснованных запретов и ограничений повлечет за собой сокращение действия мер административно-принудительного характера, которые обеспечивают соблюдения соответствующих ограничительных предписаний. Конечно, следует признать, что объективную необходимость закрепления правовых запретов в законодательстве об административных правонарушениях. По мнению Ю.И. Попугаева, «в законодательстве об административных правонарушениях превалирует административно-деликтный запрет»³⁰.

Говоря об эффективности применения мер административного принуждения в институциональном аспекте, необходимо сказать, что данная категория рассматривается в нескольких ракурсах. Как полагает А.В. Малько, «термин эффективность означает свойство чего-либо, приводящее к нужным результатам. Эффективность есть то, как реализуется социальная ценность права. Кроме того, эффективность действия нормы права отвечает на вопрос, на сколько удовлетворены частные и публичные интересы, а также насколько социально востребованы правовые стимулы и ограничения»³¹. Достаточно часто эффективность применения правовой нормы увязывают с достижением поставленной цели. Таким образом, делается вывод о том, что достижение социально оправданной цели предопределяет эффективность действия правовой нормы. В этой связи следует согласиться с А.С. Пашковым и Л.С. Явичем в том, что «норма права социально эффективна, если она соответствует объективным потребностям прогрессивного развития, предусматривает оптимальный вариант поведения, требуемого для достижения обоснованной цели, и реально обеспечивает наступление фактического результата, соответствующего этой цели»³². В чем-то аналогичное суждение в свое время сформулировал

Е.Л. Бонк: «Степень социальной эффективности нормы права характеризуется общественной полезностью ее цели, затратами на ее достижение, а также мерой приближенности фактически достигнутого результата к намеченной законодателем цели»³³.

Административное принуждение дифференцировано и разнообразно. Исходя из этого, можно говорить о том, что перед «институтом административного принуждения» стоит общая цель охраны и защиты различных социальных ценностей, а достижение данной цели осуществляется регулирующими и охранительными свойствами соответствующих мер административно-принудительного воздействия, которые наполняют обозначенный правовой институт.

Обратим внимание на то, что в правоохранительном механизме государства присутствуют не только меры административного принуждения, данные меры взаимосвязаны с иными правоохранительными средствами, а именно уголовно-правового, гражданско-правового, финансово-правового характера и др. А поэтому эффективность реализации административно-принудительных средств в определенной мере зависит от эффективности действия правовых средств иной отраслевой принадлежности.

В системе административного принуждения наиболее последовательно проанализирована эффективность применения административных наказаний. Как полагает И.И. Веремеенко, «эффективность санкции нормы административного права определяется через соотношение результата, достигнутого воздействием этой санкции, с ее целью»³⁴. Такая позиция в общем-то носит традиционный характер. Как отметила О.С. Рогачева, эффективность норм административно-деликтного права зависит от следующих условий: «государственной политики в сфере противодействия административным правонарушениям; качества законов об административных правонарушениях; правоприменительной деятельности; правовой культуры, а также правосознания»³⁵. В свою очередь, эффективность административного принуждения определяется широким спектром задействованных и работающих норм, при этом данный вид принуждения должен быть обоснованным, своевременным и целесообразным. Немотивированное или чрезмерно жесткое, пусть даже законное административное принуждение эффективным признать нельзя. В этой связи эффективность административного принуждения зависит от целого ряда социальных факторов, которые очень важны при оценке действия правовой

²⁹ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52.

³⁰ Попугаев Ю.И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 20.

³¹ Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6. С. 61.

³² Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Сов. государство и право. 1970. № 3. С. 40.

³³ Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы // Правоведение. 1979. № 5. С. 41.

³⁴ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 185.

³⁵ Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 14.

нормы. Следует подчеркнуть, что применения законного чрезмерного административного принуждения необходимой социальной цели не достигнет, а напротив, сформирует отчуждение человека от государства

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43.
2. Бекетов О.И., Майле А.Д. О предмете полицейского права // Актуальные проблемы полицейского права. Омск, 2015. С. 3.
3. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.
4. Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 25, 621.
5. Бельский К.С. Полиция и правовое государство // Полицейское право. 2005. № 1. С. 96.
6. Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45.
7. Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Пг., 1915. С. 36.
8. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы // Правоведение. 1979. № 5. С. 41.
9. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 185.
10. Гойман В.И. Правоохранительные средства в механизме действия права (инструментальный подход к анализу охранительного действия права) // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. С. 43.
11. Гранин А.Ф. К вопросу о целях убеждения и принуждения в правоохранительной деятельности социалистического государства // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. Киев, 1972. С. 90.
12. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб., 2003. С. 262.
13. Жумагулов М.И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. 2006. № 10. С. 22.
14. Журкина Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.
15. Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал рос. права. 2012. № 2. С. 46.
16. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972. С. 8.
17. Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал рос. права. 1998. № 8. С. 26.
18. Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. Ч. I. С. 3.
19. Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6. С. 61.
20. Осинцев Д.В. Система административного права: методология, наука, регламентация. М., 2014. С. 196.
21. Панов А.Б. О малозначительности административных правонарушений // Государство и право. 2014. № 3. С. 15.
22. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Сов. государство и право. 1970. № 3. С. 40.
23. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М., 1968. С. 9.
24. Попугаев Ю.И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 20.
25. Разгильдиева М.Б. Правовое убеждение и принуждение: теоретические основы (на примере финансового законодательства). М., 2012. С. 11.
26. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 14.
27. Сафоненков П.Н. Административное принуждение, применяемое таможенными органами. М., 2016. С. 16.
28. Скворцов С.М. Принципы наложение административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 51.
29. Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2014. С. 5.
30. Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 3.
31. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52.

REFERENCES

1. Bakhrakh D.N. Disciplinary and legal coercion in the Russian Federation // State and Law. 2006. No. 6. P. 43 (in Russ.).

2. *Beketov O.I., Maile A.D.* On the subject of Police Law // Current problems of Police Law. Omsk, 2015. P. 3 (in Russ.).
3. *Belsky K.S.* On the system of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 3. P. 5 (in Russ.).
4. *Belsky K.S.* Police Law / ed. by A.V. Kurakin. M., 2004. P. 25, 621 (in Russ.).
5. *Belsky K.S.* Police and the Rule of Law // Police Law. 2005. No. 1. P. 96 (in Russ.).
6. *Belsky K.S., Eliseev B.P., Kucherov I.I.* Police Law as a sub-branch of Administrative Law // State and Law. 2001. No. 12. P. 45 (in Russ.).
7. *Belyavsky N.N.* Police Law (Administrative Law). Petrograd, 1915. P. 36 (in Russ.).
8. *Bonk E.L.* Public opinion and effectiveness of the legal norm // Jurisprudence. 1979. No. 5. P. 41 (in Russ.).
9. *Veremeenko I.I.* Administrative and legal sanctions. M., 1975. P. 185 (in Russ.).
10. *Goyman V.I.* Law Enforcement tools in the mechanism of law enforcement (instrumental approach to the analysis of the protective action of law) // Problems of development of law enforcement agencies. M., 1994. P. 43 (in Russ.).
11. *Granin A.F.* On the question of the goals of persuasion and coercion in the law enforcement activities of the socialist state // Proceedings of the Kiev higher school of the Ministry of internal Affairs of the USSR. Kiev, 1972. P. 90 (in Russ.).
12. *Gushchina N.A.* Incentive norms of Russian law. SPb., 2003. P. 262 (in Russ.).
13. *Zhumagulov M.I.* On the essence and concept of administrative and legal coercion // State and Law. 2006. No. 10. P. 22 (in Russ.).
14. *Zhurkina E.V.* Legal expertise of a normative legal act as a means of improving the effectiveness of legislation: abstract ... PhD in Law. M., 2009. P. 11 (in Russ.).
15. *Zyryanov S.M.* Administrative supervision of the police and police supervision: the ratio of legal categories // Journal of Russ. law. 2012. No. 2. P. 46 (in Russ.).
16. *Kozlov V.A.* Questions of the theory of effectiveness of the legal norm: abstract ... PhD in Law. L., 1972. P. 8 (in Russ.).
17. *Kononov P.I.* Legislation on administrative coercion: problems of codification // Journal of Russ. law. 1998. No. 8. P. 26 (in Russ.).
18. *Korenev A.P.* Administrative Law of Russia. M., 2000. Part I.P. 3 (in Russ.).
19. *Mal'ko A.V.* Effectiveness of legal regulation // Jurisprudence. 1990. No. 6. P. 61 (in Russ.).
20. *Osintsev D.V.* System of administrative law: methodology, science, regulation. M., 2014. P. 196 (in Russ.).
21. *Panov A.B.* On the insignificance of administrative offenses // State and Law. 2014. No. 3. P. 15 (in Russ.).
22. *Pashkov A.S., Yavich L.S.* Effectiveness of the legal norm (to the methodology and methodology of sociological research) // Soviet State and Law. 1970. No. 3. P. 40 (in Russ.).
23. *Popov L.L.* Persuasion and coercion. Organizational-educational and administrative-legal means of protecting public order in the activities of the Soviet police. M., 1968. P. 9 (in Russ.).
24. *Popugaev Yu. I.* Theoretical and Applied problems of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses: abstract ... Doctor of Law. M., 2020 (in Russ.).
25. *Razgildieva M.B.* Legal persuasion and coercion: theoretical foundations (for example, financial legislation). M., 2012. P. 11 (in Russ.).
26. *Rogacheva O.S.* Effectiveness of administrative and tort law norms: abstract ... Doctor of Law. Voronezh, 2012. P. 14 (in Russ.).
27. *Safonenkov P.N.* Administrative coercion applied by customs authorities. M., 2016. P. 16 (in Russ.).
28. *Skvortsov S.M.* Principles of imposition of administrative penalties and their implementation in the activities of internal Affairs bodies. M., 1984. P. 51 (in Russ.).
29. *Smolyakov A.I.* Administrative and legal enforcement and promotion in the system of state-legal methods of ensuring road safety: abstract ... PhD in Law. Orel, 2014. P. 5 (in Russ.).
30. *Tsukanov N.N.* Theory and practice of proceedings in cases of administrative offenses carried out in the internal Affairs bodies: abstract ... Doctor of Law. Chelyabinsk, 2011. P. 3 (in Russ.).
31. *Shergin A.P.* Problems of administrative and tort law // State and Law. 1994. No. 8–9. P. 52 (in Russ.).

Сведения об авторе

КУРАКИН Алексей Валентинович — доктор юридических наук, профессор Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; 109456 г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4, корп. 2

Authors' information

KURAKIN Alexey V. — Doctor of Law, Professor of the Department of International and Public Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation; 4, bldg. 2, 4th Veshnyakovsky proezd, 109456 Moscow, Russia