
НАУЧНЫЕ
СООБЩЕНИЯ

О ПРАКТИЧЕСКОЙ ЦЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТОЛОГИИ

© 2010 г. Александр Сергеевич Дугенец¹, Артем Николаевич Дерюга²

Краткая аннотация: в статье исследуется вопрос практического использования в правоохранительной деятельности знаний об административной деликтности, полученных в ходе административно-деликтологических исследований.

Annotation: in article the question of practical use in law-enforcement activity of knowledge about administrative delictology, received during administrative-delictology researches is investigated.

Ключевые слова: административная деликтология, задачи и функции административной деликтологии, учет административных правонарушений.

Key words: administrative delictology, problems and functions administrative delictology, the account of administrative offences.

Возникновение и дальнейшее развитие новых научных направлений связано с изучением массива непознанных явлений, не входящих в предмет исследования уже известных обществу наук. Необходимость в этом вызвана поддержанием и развитием жизнедеятельности человека, стремлением укрепить социально-материальное положение всего общества.

Качество жизни человека определяется наличием многих элементов, в том числе соблюдением его прав в различных сферах правоотношений: трудовых, санитарно-эпидемиологических, собственности, окружающей среды, безопасности дорожного движения, общественного порядка и др.

В этом смысле нормы КоАП РФ, стоящие на охране указанных правоотношений, фактически являются частью государственного механизма формирования чувства защищенности жизненно важных интересов человека и общества.

Однако по данным статистики можно сделать вывод о том, что КоАП РФ как элемент обеспечения безопасности государства, общества и граждан свою роль не выполняет. Административное и административно-деликтное право, в рамках которых вырабатываются научно обоснованные предложения по совершенствованию норм административно-деликтного законодательства, должного эффекта не дают. Это и побуждает ученых и практиков искать новые способы изучения административно-деликтных отношений и в случае успеха дополнить ими имеющийся арсенал правовых мер воздействия.

Правовая сторона указанных правоотношений охватывается административным и административно-деликтным правом. Внеправовая – связана с изучением количественно-качественной стороны административных правонарушений и лиц, их совершивших, психосоциальных причин совершения административных деликтов (в том числе внешней

обстановки административного правонарушения) с выработкой комплексных социально-правовых программ профилактики отдельных видов административных правонарушений и административной деликтности в целом. Объединение этих элементов образует предмет исследования нового научного направления “Административная деликтология”.

Несмотря на очевидную потребность в изучении процессов, предшествующих совершению административных правонарушений, к административной деликтологии некоторые ученые относятся скептически. Первый и основной аргумент – спорность таких исследований. Основа этому – бытующее отношение к административным правонарушениям как неопасным актам противоправного поведения, а значит, достаточности сдерживающего арсенала знаний, вырабатываемых о них административным и административно-деликтным правом. Парадоксально то, что исследователи, работающие в рамках названных учений, не меньше заинтересованные в более критичном отношении общества и власти к административным правонарушениям, не могут преодолеть внутренних противоречий, связанных с оценкой административного деликта как вредного или опасного. Подтверждение тому – официальное определение административного правонарушения, установленное ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ.

Второй аргумент – отсутствие практической применимости результатов, полученных в области административно-деликтологических исследований. Действительно, на сегодня административная деликтология имеет багаж знаний, главным образом собранный на основе общих исследований, центральное внимание в которых уделялось “строительству научного фундамента”. Разрабатывался и обосновывался понятийный аппарат, определялись и уточнялись границы объекта и предмета административно-деликтологических исследований, их задачи и функции, частично методология. Бесспорно, такие исследования необходимы. Однако четверть века – немалый срок для общественной науки, чтобы “застрять” лишь на постановке проблемы, обосновании элементов состава рассматриваемого научного направления. Все это способствует формированию критичного отношения ученых и практиков к административной деликтологии, складывающегося мнения о подобных исследованиях ради таких исследований.

¹ Заместитель начальника ВНИИ МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: dugenets@rambler.ru; тел.: (495) 915-17-88).

² Доцент кафедры административного права и служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук (E-mail: derjuga@mail.ru; тел. моб.: 8-924-311-16-21).

Таким образом, административная деликтология остро нуждается в получении практических результатов, способных изменить отношение к предмету ее исследования.

Начало этому уже положено. В последнее десятилетие появилось значительное число работ, нацеленных на получение чисто практического результата. Они не так очевидны и не рассматриваются как административно-деликтологические. Речь идет об отдельных частях статей, параграфов, глав диссертационных и монографических исследований, которые затрагивают внеправовые аспекты изучения административных правонарушений³. В современных исследованиях административной деликтности все чаще используются социологические методы, например статистический, логико-математический и анкетный, методы интервьюирования, тестирования, социометрии, наблюдения, эксперимента и т.д. Фактически это означает переход на качественно новый уровень современных исследований административной деликтности, который стал возможным благодаря постепенному внедрению в правоохранительные органы информационных технологий: учета, накопления, обработки и хранения разнообразных данных, прямо или косвенно связанных с административно-юрисдикционной деятельностью. Нельзя недооценивать роли исследователей. Находясь на острие изучаемых проблем, испытывая информационный дефицит, они самостоятельно организуют сбор и обработку данных, используя методы массового статистического наблюдения, сводки и группировки, живого познания, опроса, моделирования, факторного анализа, шкалирования и т.д., тем самым доказывая или опровергая теории происхождения отдельных видов административных правонарушений, обнаруживая закономерности взаимоотношений между ними и другими явлениями.

Примером могут служить различные виды группировок (типологическая, вариационная, аналитическая) множества административных правонарушений, тогда когда случайные факты приобретают осмысленный, устойчивый вид. При использовании типологической группировки масса административных правонарушений становится административной деликтностью в отдельных сферах нашей жизни (природопользование и природоохрана, собственность, безопасность дорожного движения, таможенные, налоговые, информационные и иные правоотношения), выявленной на определенной территории за один, три или шесть месяцев, год или более. Таким образом, обнаруживаются наиболее часто совершаемые административные деликты. Вариационная группировка позволяет выявить качественный состав административных деликтов, когда может быть обнаружена наиболее часто повторяемая форма совершения, например, мелкого хулиганства. Это позволяет распознать истоки механизма административно-деликтного поведения, сосредоточить усилия правоохранительных органов, органов государственной власти общей компетенции и муниципальной власти на основном направлении профилактики административных правонарушений. Наконец, аналитическая группировка позволяет установить связь между изучаемыми явлениями (признаками) или внутри этих явлений, например

связь между употреблением алкоголя и нарушением отдельных правил в сфере общественного порядка и общественной безопасности, а также в сфере порядка управления. Тем же способом можно найти связь между криминальными и административно-деликтными явлениями.

Несмотря на очевидную эффективность познания природы административных правонарушений, социологические методы используются отрывочно, а порой непрофессионально. Последнее порождает ошибки уже в самом начале таких исследований, в момент сбора и обработки информации. Именно здесь возникает первая необходимость в научно обоснованных знаниях административно-деликтологического характера. Отобразить близкую к реальности картину административной деликтности помогут разработка и организация межотраслевого учета административных правонарушений. Этот процесс объединяет знания, как минимум, трех научных направлений: социологии, статистики и, конечно же, административно-деликтологического права. Объединение и систематизация правового и внеправового опыта по силам комплексной науке, и первое место в решении этой чисто практической задач должна занять административная деликтология.

Практическое применение административно-деликтологических исследований связано и с сугубо правовыми проблемами. В предмет названного научного направления входят выявление причин административных правонарушений и все то, что может помочь этому, имеет прямое отношение к рассматриваемому научному направлению. Нормы КоАП РФ, устанавливающие механизм выявления и устранения причин и условий совершения административных правонарушений, являются частью предмета административной деликтологии. Именно в рамках административно-деликтологических исследований выявлены недостатки указанного механизма, предложены пути их устранения⁴. По нашему мнению, в случае внесения изменений и дополнений в ст. 24.1, 28.2 и 29.13 КоАП РФ обнаружение и нейтрализация причин и условий совершения административных правонарушений на практике будут более активными. Интерес административно-деликтологических исследований к правовым вопросам не ограничивается лишь нормами КоАП РФ. Так, упомянутый выше механизм зачастую принимает форму части подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов⁵. Оптимизация процедур выявления и устранения причин и условий совершения административных правонарушений, утвержденных приказами органов государственной власти, является практической задачей административной деликтологии. Более того, последней по силам изучение механизма взаимодействия правоохранительных органов и населения, осуществляемое путем установления соответствующих регламентов. Очевидно, административную деликтологию интересуют лишь те из них, которые ориентированы на профилактику преступлений и административных правонарушений.

В предмет административной деликтологии входит работа по выработке проектов программ профилактики админи-

³ См., например: *Басарев Е.Ф.* Выявление и пресечение милицией административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Александров Г.В.* Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в охране окружающей среды. Дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003; *Прокопенко В.Н.* Правовые и организационные основы профилактической деятельности участковых уполномоченных милиции. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Власова С.А.* Административная ответственность за мелкое хулиганство. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

⁴ См.: *Дерюга А.Н.* Проблемы правового механизма выявления и устранения причин и условий совершения административных правонарушений // *Право и государство: теория и практика*. 2006. № 7.

⁵ См., например: Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ "Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде" от 29 апреля 2003 г. // *Росс. газ.* 2004. 5 нояб.

стративных правонарушений, в пункты которых могут войти рекомендации по изменению широких сфер административных правоотношений. Это связано с тем, что реализация таких программ ложится на плечи соответствующих органов государственного управления, деятельность которых может быть существенно скорректирована в связи с необходимостью более эффективного исполнения таких программ. Последнее направлено на частичное изменение административно-правового статуса органов государственной власти и может включаться в соответствующий проект программы как среди основных пунктов программных мероприятий, так и в качестве приложения.

Несмотря на значительный опыт применения наказания, а также достижения в области пенологии (от лат. *poena* – наказание, *logos* – учение), исчерпывающий ответ на вопрос, что такое наказание, так и не дан. Более того, современное административно-деликтное правотворчество вообще не учитывает каких-либо достижений науки о наказании. Так сложилось, что ее предметом стало изучение лишь уголовных наказаний, рассматриваемых на стыке уголовного права и криминологии. Учитывая, что административно-правовая наука вопросами соразмерности административных наказаний соответствующим им административным правонарушениям не занималась, административная деликтология могла бы восполнить этот пробел. Пока же последние изменения санкций норм КоАП РФ связаны лишь с увеличением штрафов. Например, санкция по составу административного правонарушения по ст. 18.9 КоАП РФ на должностных лиц достигает 40–50 тыс. руб., а на юридических – в 10 раз больше. Нетрудно представить последствия такого наказания, если на предприятии работают два и более лиц с нарушением правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Цель административного наказания – частная и общая превенция, поэтому ее размер должен учитывать финансово-экономическое состояние административного делинквента⁶ и быть таковым, чтобы вызывать уважение к закону и правоприменителю, но не злобу и безысходное состояние. Этот психо-экономический порог может быть найден в рамках социологических исследований с привлечением знаний, например психологии личности, микроэкономики, основ бухгалтерского учета. Разрешение таких вопросов может стать частью административно-деликтологических исследований.

Практическое значение административной деликтологии также можно обнаружить через ее функции описания, объяснения и прогнозирования административной деликтности.

Функция описания направлена на получение картины административной деликтности через абсолютные и относительные величины. Практическая ценность научных выводов, полученных при этом, выражается в разработке формул и таблиц, учитывающих, например, особенности материальной и процессуальной части КоАП РФ. В частности, институт административной ответственности не предусматривает объединения в одном деле двух и более административных правонарушений, а также лиц, их совершивших. На практике это означает: одно лицо, совершившее административный проступок, – одно дело (протокол, постановление и т.д.) об административном правонарушении. Исключение составляет правило, урегулированное ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, которое

используется крайне редко. Следовательно, коэффициент административной деликтности, который можно рассчитать по аналогичной с коэффициентом преступности формуле, получится безотносительным, интенсивность административных правонарушений и административно-деликтная активность населения всегда будут иметь равные показатели. Таким образом, чтобы обнаружить долю групповых административных правонарушений или соотношение административных правонарушений и лиц, их совершивших, необходимо в программу статистического наблюдения заложить соответствующую единицу наблюдения, а затем учесть в формуле при описании административной деликтности. Учитывая большое количество мелких хулиганств, распития алкогольных напитков в общественных местах, совершаемых группой лиц, актуальность учета таких единиц при описании административной деликтности очевидна, что делает картину последней более объективной. Практикам остается только использовать теоретические модели формул и таблиц, включая в них собранный социально-правовой материал.

Функция объяснения представляет собой раскрытие сущности исследуемого объекта таким образом, чтобы стала очевидной и доказанной подчиненность объясняемого объекта (его сторон, отношений между частями и т.п.) совокупности законов науки или отдельному научному закону, принципу теории либо определенным правилам (аксиомам).

Существуют иные способы объяснения административной деликтности, например через определение собственных закономерностей движения отдельных видов административной деликтности, когда обнаруживается связь нейтрального, часто естественного, явления с административными правонарушениями. Примерами нейтрального могут служить погодные условия, способные влиять на динамику дорожно-транспортных происшествий; праздничные дни, которые стимулируют массовое употребление алкогольных напитков, и т.д.

Таким образом, практическое значение функции объяснения заключается в обнаружении скрытых причин и условий, порождающих или способствующих совершению административных правонарушений.

Ценность функции прогнозирования связана с возможностью упреждающе реагировать на всплески административно-деликтных явлений, а не применять силы и средства правоохранительных органов по уже свершившемуся факту. Необходимо отметить разницу в терминах “административно-деликтное” и “административно-деликтологическое” прогнозирование. Первое – это определение тех явлений и процессов, сочетание которых характеризует изменение административной деликтности в будущем. Второе – более сложное действие, включающее собственно административно-деликтное прогнозирование, а также предвидение эффективности использования сил и средств субъектов профилактики административных правонарушений, наконец, изменение административно-деликтного законодательства. Последнее требует опыта такой работы, основанного на использовании всего арсенала сил и средств профилактики и предупреждения административных правонарушений (использование государственных правоохранительных органов, общественных формирований правоохранительной направленности, тематических семинаров и конференций в учебных заведениях, социальной рекламы, технических средств видеонаблюдения, предупредительных знаков и т.д.).

Таким образом, в рамках функций административной деликтологии можно говорить о прогнозировании в узком и широком смысле. Успешное выполнение этой функции озна-

⁶ Делинквент (от лат. *delinquens* – совершающий проступок) – правонарушитель; в праве термин, используемый для обозначения лиц с социально отклоняющимся поведением (преступников и др.). См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1997. С. 151.

чает реальную возможность разработать комплекс конкретных мер по управлению административной деликтностью, способность использовать данные прогноза для адекватной модернизации компетентных органов профилактики административных правонарушений. В этом смысле можно говорить, например, о перенацеливании должностных лиц контрольно-надзорных органов на прогнозируемые в будущем административно-деликтные всплески.

На наш взгляд, все вышесказанное доказывает будущее развитие административной деликтологии как весьма практичного научного направления и того, какими средствами и методами общество обязано пользоваться, как заниматься законотворчеством с учетом состояния, характера, структуры административной деликтности, какие меры при этом первичны, какие – вторичны, каково место правоохранительных органов и общества в профилактике административной деликтности, кто такие административные делинквенты, что первично в предупреждении административных право-

нарушений – закон и наказание или меры экономического, социального, воспитательного плана, и т.п.

Административная деликтология призвана разработать и помочь организовать административно-деликтную статистику, научить общество правильно ее “читать”, а прочитав, сделать практические выводы: где принять меры экономического характера, где усилить воспитательную работу, где и в отношении каких видов административных правонарушений активизировать административно-юрисдикционную деятельность и с большей силой использовать меры административного принуждения. Тот, кто овладеет хотя бы азами административной деликтологии, никогда не будет видеть проблему административных правонарушений в упрощенном виде, поймет, что деятельность правоохранительных органов по применению административно-предупредительных, пресекательных и наказательных мер – это много, но далеко не все.