

EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Based on the analysis of the law enforcement practice of bringing to administrative responsibility, the article analyzes the topical problems of increasing the efficiency of imposed administrative penalties in order to achieve the goals of private and general prevention, as well as punishment of offenders. Certain types of administrative penalties (fine, administrative prohibition on visiting physical culture and sports facilities, deportation) are considered in terms of their effectiveness.

Based on the results of the study, specific proposals were formulated for improving the administrative and tort legislation.

Keywords: efficiency; administrative responsibility; penalties; fine; administrative prohibition on visiting physical culture and sports facilities; deportation.

Т. В. Телятицкая
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье на основе анализа правоприменительной практики привлечения к административной ответственности осуществлен анализ актуальных проблем повышения эффективности налагаемых административных взысканий для достижения целей частной и общей превенции, а также наказания правонарушителей. Рассмотрены отдельные виды административных взысканий (штраф, административный запрет на посещение физкультурно-спортивных сооружений, депортация) с точки зрения их эффективности.

По результатам исследования сформулированы конкретные предложения по совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: эффективность; административная ответственность; взыскания; штраф; административный запрет на посещение физкультурно-спортивных сооружений; депортация.

Введение. Административная ответственность является самым распространенным видом юридической ответственности. Это налагает на нее повышенные требования в плане эффективности, для повышения которой необходимы соответствующие условия, одним из которых является совершенствование законодательства. Определенные меры в данном направлении принимаются. Идет активная работа над новым КоАП: вводятся новые составы правонарушений, исключаются неактуальные, происходит группировка правонарушений по критерию их «тяжести», изменяются меры ответственности за отдельные составы. В то же время собственно мерам административной ответственности уделяется крайне мало внимания. По-прежнему все законодательство сосредоточено на установлении и взыскании штрафов, которые хотя и пополняют бюджет, но зачастую оказываются неэффективными в плане достижения целей административной ответственности. Следовательно, требуются новые подходы к установлению мер административной ответственности для повышения ее эффективности.

Основная часть. Проблема повышения эффективности административной ответственности, несмотря на свою крайне высокую актуальность, до сих пор остается малоизученной, хотя уже с середины 1970-х гг. делались определенные попытки исследовать понятие эффективности административных санкций, раскрыть содержание целей,

показателей, условий и факторов эффективности данных правовых средств с позиций системного анализа [1]. Однако жизнь не стоит на месте. Происходят существенные изменения общественной жизни, законодательства, и, как следствие — изменяется характер административной деликтности. Соответственно актуализируется поиск новых путей повышения эффективности борьбы с правонарушениями.

Эффективность (лат. «effectus» — результат) законодательства — «это результативность его реализации, критерием которой является степень достижения запланированного результата и раскрытие потенциала, заложенного законодателем» [2, с. 283].

Эффективность административно-деликтного законодательства, как представляется, базируется на трех составляющих: анализ практики применения норм административной ответственности, оптимизация их применения, дальнейшее совершенствование законодательства на основе полученной информации. Существенным моментом эффективности выступают «качественные критерии правотворческой деятельности, степень воздействия законов и иных правовых норм на установление правопорядка, на гарантированную реальную защиту прав и свобод человека» [3, с. 153]. О. С. Рогачева отмечала, что «научная ценность категории «эффективность» состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы социальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и тем самым способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации» [4, с. 337].

Эффективность правовой нормы определяется тем, насколько ее реализация способствует достижению поставленных в законодательстве целей. Как писал в своей диссертации Д. А. Плетенев, «эффективность и реальная возможность достижения целей ответственности зависит не только от учета объективных и субъективных свойств деяния и лица его совершившего, но и адекватности отражения системой мер ответственности социальных условий этапа общественного развития» [5, с. 18]. «Цели административной ответственности определяются социальным назначением права, задачами и принципами законодательства об административной ответственности» [5, с. 19].

Соответственно для повышения эффективности административной ответственности особую значимость приобретают цели наложения административного взыскания, которые следует рассматривать как конечный результат, к которому стремится государство, применяя к виновному лицу конкретную санкцию.

В соответствии с ч. 2 ст. 4.1 проекта нового КоАП Республики Беларусь, административная ответственность имеет своей целью воспитание физического лица, совершившего административное правонарушение, а также предупреждение совершения новых правонарушений как лицом, его совершившим, так и другими физическими или юридическими лицами.

В правовом государстве административное взыскание призвано выполнять не только карательную функцию, но и выступать гарантом законности, соблюдения и защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях должно осуществляться в целях противодействия административной деликтности, представляющей собой «совокупность всех совершаемых деяний, признаваемых действующим законодательством административными правонарушениями» [6, с. 11].

Высокий уровень административных правонарушений, тенденция к их росту свидетельствуют о необходимости поиска более эффективных мер административного воздействия, в том числе оптимизации системы и пределов административных взысканий.

Анализ ст. 6.2 проекта КоАП, в которой указаны девять видов административных взысканий, не позволяет определить, какими критериями руководствовались разработчики кодекса, размещая их в следующей последовательности: штраф; общественные работы; административный арест; лишение специального права; лишение права заниматься определенной деятельностью; депортация; конфискация; взыскание стоимости; за-

прет на посещение физкультурно-спортивных сооружений. Представляется, что данная система должна быть построена по критерию тяжести взыскания (от менее суровых к более суровым), что облегчит правоприменителям процесс выбора конкретной меры взыскания за конкретное правонарушение.

Административные взыскания могут быть предусмотрены только законодательными актами. Любое наказание влечет ограничение прав и свобод человека. В связи с этим в контексте юридической ответственности необходимо более узко толковать ст. 23 Конституции Республики Беларусь, согласно которой права и свободы граждан могут быть ограничены во имя правомерно достигаемых целей только в случаях, предусмотренных законом. И уж коль скоро в ч. 1 ст. 1.1 проекта КоАП закрепляется, что «настоящий Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь, то он таким и должен быть. Никакие другие законодательные акты не должны предусматривать административную ответственность.

Для повышения эффективности административной ответственности необходимо не столько ужесточать административные взыскания, сколько уделять внимание их четкому и своевременному исполнению. Так, «уплата штрафа должна стимулировать дальнейшее правомерное поведение лица, однако анализ собираемости штрафов свидетельствует о достаточно высоком проценте неоплаченных штрафных сумм. Причины этому могут быть различные: элементарное отсутствие необходимой суммы у правонарушителя, пробелы в административно-процессуальном законодательстве, недостатки в работе органов административной юрисдикции и др.» [7, с. 460]. Соответственно должен быть разработан определенный механизм, позволяющий повысить процент исполнения данного взыскания до максимально возможного уровня. В этой связи хотелось бы предложить некоторые возможные пути решения данной проблемы. Оговоримся, что выбор конкретного подхода к обеспечению уплаты штрафа зависит в первую очередь от цели, которую в конкретном случае преследует правоприменитель.

Так, если основной целью наложения штрафа является воспитание правонарушителя и предупреждение совершения новых правонарушений, то основной задачей правоприменителя должно быть не наложение штрафа в максимально возможном размере (у людей разные финансовые возможности, и один и тот же размер штрафа для кого-то может оказаться мелочью, про которую он сразу забудет, а для другого — непосильной суммой, существенно ухудшающей его материальное положение и вызывающей лишь негативное отношение к соответствующим государственным органам). Представляется, что данная цель наложения взыскания скорее будет достигнута, если будет бить не по карману правонарушителя, а воздействовать на его психоэмоциональное состояние. Можно установить особый порядок уплаты штрафа: при незначительном размере штрафа нарушитель будет обязан ежедневно в течение определенного периода уплачивать лишь какую-то часть назначенной суммы (например, при размере штрафа 30 руб., уплачивать надо по одному рублю в течение 30 дней). При этом штраф не может быть уплачен одновременно и, в случае пропуска одного дня, период уплаты удлиняется на два дня. Это приблизительная схема, которая требует доработки, но полагаю, что суть понятна. Представляется, что однажды «попав» на такое взыскание, вряд ли человек решится повторно совершить правонарушение.

Если же признать, что административное взыскание в виде штрафа преследует фискальные цели, то, как вариант обеспечения его уплаты, представляется возможным начисление пени. То есть, после истечения срока для добровольной уплаты штрафа (30 дней), за каждый день просрочки (задержки) происходит взыскание установленной процентной ставки от суммы просроченного платежа. Соответственно, чем больше человек будет уклоняться от уплаты, тем большую сумму ему придется заплатить. Можно применить и подход российского законодателя (в ч. 1 ст. 20.25 КоАП России предусмот-

рено, что неуплата штрафа в течение 30 дней после вступления постановления в законную силу, карается штрафом в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа) [7, с. 461].

Однако самое главное — создать полноценную компьютерную базу обо всех должниках и применять к ним, наряду с предложенными мерами, меры организационного характера (например, отказ в выдаче справок). Кроме того, «необходимо введение электронных баз данных лиц, систематически уклоняющихся от уплаты штрафа, в отношении которых суды без лишних действий, предупреждений смогут взыскивать денежные средства напрямую через работодателя или через иные доходы. Смысл данной нормы состоит в том, что даже если лицо хотя бы раз уклонялось от уплаты штрафа, то в случае назначения ему нового штрафа в независимости от пройденного периода судья может вынести решение, согласно которому денежные средства можно будет взыскать с заработной платы лица или с иного его дохода» [8, с. 14].

Для совершенствования системы административных санкций за правонарушения в экономической сфере считаем необходимым отменить нижние пределы санкций по статьям и применять общие минимальные размеры штрафов, а также существенно снизить их верхние границы. Ведь даже по уголовным делам максимальный размер штрафа — 1000 базовых величин, а по административным делам штрафы могут быть выше (в процентах от суммы сделки, в том числе когда нет экономического ущерба).

Необходимо, чтобы размеры штрафов, применяемых к физическим лицам, были увязаны с их заработной платой (доходом) и при этом размер штрафа не превышал определенного процента их заработка (например, 50 %), как это реализовано, например, в скандинавских странах. К физическим лицам в административно-деликтивной сфере следует приравнять и индивидуальных предпринимателей.

Рассматривая иные виды административных санкций, кроме штрафа, необходимо отметить, что дискуссионным является вопрос по поводу необходимости расширения перечня взысканий, предусмотренных в КоАП. По нашему мнению, большее разнообразие санкций позволит более основательно подойти к вопросу дифференциации административной ответственности и повышению ее эффективности. Так, в систему административных взысканий можно включить: ликвидацию юридического лица, приостановление действия или аннулирование лицензии, запрет или административное приостановление определенной деятельности, введение внешнего управления в условиях санации или применения процедуры банкротства и др., которые являются эффективными мерами частной превенции административных правонарушений, так как они исключают субъекта из определенной сферы общественных отношений и лишают его фактической и юридической возможности совершить аналогичное правонарушение [9].

Кроме того, из законодательства Российской Федерации можно позаимствовать такую меру, как дисквалификация, которая заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в Совет директоров, осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, которые предусмотрены законодательством (ст. 3.11 КоАП РФ).

Из уголовного права к нуждам административного можно адаптировать такие меры, как осуждение с отсрочкой исполнения административного взыскания; осуждение с условным неприменением административного взыскания; осуждение без назначения административного взыскания [10, с. 296].

Следует также проанализировать эффективность уже имеющихся взысканий и, в случае необходимости, внести соответствующие коррективы в порядок их применения.

Например, достаточно проблематичным в плане применения является такое взыскание, как административный запрет на посещение физкультурно-спортивных сооруже-

ний. «Сложность достижения целей юридической ответственности после применения мер административного воздействия к лицам, нарушающим общественный порядок на спортивных состязаниях, заключается в наличии у них особых социальных ценностей... В ряде случаев привлечение к административной ответственности, к сожалению, у данной категории лиц вызывает повышение уровня «лжеавторитета» и ожидать от них соблюдения административного запрета представляется затруднительным» [11, с. 593]. Для повышения эффективности данной меры, как представляется, необходимо в первую очередь создать условия по недопущению таких лиц на соответствующие спортивные объекты, оперативно вычислять их присутствие там и пресекать пребывание. Для этого требуется проведение определенных организационных и технических мероприятий, таких как обязательная фотофиксация правонарушителя, размещение его данных и изображения в специализированной базе Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Немало вопросов вызывает и эффективность депортации, особенно если она осуществляется в Российскую Федерацию. Это связано с тем, что сотрудники, ее осуществляющие, имеют право конвоировать правонарушителя лишь до Государственной границы. Соответственно, если депортация осуществляется на поезде и сопровождающий вышел из него на последней перед границей станции, депортируемому никакого труда не составит нажать «стоп-кран» между этой станцией и границей и снова оказаться на территории Республики Беларусь, уже без всякого надзора [12, с. 15].

Есть определенные проблемы и в эффективности применения иных административных взысканий. До сих пор «фундаментальной остается проблема обоснованности налагаемых административных взысканий, применяемых к субъектам предпринимательской деятельности» [13, с. 208].

В любом случае наложение административного взыскания должно быть поводом для анализа причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. Органы административной юрисдикции должны более активно вносить представления об устранении причин и условий совершения правонарушений [14, с. 8].

В целях увеличения предупредительного эффекта от административного взыскания предлагается при совершении имеющих наиболее отрицательные последствия для общества правонарушений предусмотреть обязательность опубликования сведений об этом.

Заключение. Исходя из изложенного, рассматривая дилемму эффективности административной ответственности, следует отметить, что она является неотъемлемой частью законотворческой концепции, исполняющей важные функции.

Для повышения эффективности административной ответственности предлагается: закрепить в КоАП систему административных взысканий по критерию их тяжести (от менее суровых к более суровым), что облегчит правоприменителям процесс выбора конкретной меры взыскания за конкретное правонарушение; сделать КоАП действительно единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь; разработать механизм, позволяющий повысить процент исполнения штрафов до максимально возможного уровня; создать полноценную компьютерную базу обо всех должниках и применять к ним, наряду с административными взысканиями, меры организационного характера; увязать размеры штрафов, применяемых к физическим лицам, с их заработной платой (доходом); расширить перечень административных взысканий и др.

В заключение следует сказать: административная ответственность «сдерживает и ингибирует противоправное поведение и интенсифицирует общественно выгодное поведение людей в законодательной системе. По этой причине несомненно то, что эффективна та ответственность, вследствие которой достигаются общественно полезные результаты» [15, с. 92].

Источники

1. *Попов, Л. Л.* Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка : монография / Л. Л. Попов. — М. : ВНИИ МВД СССР, 1976. — 212 с.
Popov, L. L. The effectiveness of administrative and legal sanctions in the field of public order protection : monograph / L. L. Popov. — Moscow : All-Russ. Research Inst. of the Min. of Internal Affairs of USSR, 1976. — 212 p.
2. *Юсупов, Р. А.* Проблемы эффективности применяемых санкций по делам об административных правонарушениях / Р. А. Юсупов, Н. Т. Разгельдеев // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского Союза: законодательство и социальная эффективность : материалы V Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 27 апр. 2018 г. / Саратов. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского. — Саратов, 2018. — С. 283–285.
Yusupov, R. A. Problems of the effectiveness of applied sanctions in cases of administrative offenses / R. A. Yusupov, N. T. Razgeldeev // Law and law enforcement in Russia, the CIS countries and the European Union: legislation and social efficiency : materials of the V Intern. sci. and practical conf., Saratov, 27 Apr. 2018 / Saratov State Univ. named after N. G. Chernyshevsky. — Saratov, 2018. — P. 283–285.
3. *Захарова, О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Захарова // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. — 2006. — № 1. — С. 151–164.
Zakharova, O. S. The effectiveness of the norms of administrative and tort law / O. S. Zakharova // Proc. of Voronezh State Univ. Ser.: Law. — 2006. — № 1. — P. 151–164.
4. *Рогачева, О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О. С. Рогачева. — Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2011. — 356 с.
Rogacheva, O. S. Efficiency of the norms of administrative and tort law : monograph / O. S. Rogacheva. — Voronezh : Voronezh State Univ., 2011. — 356 p.
5. *Плетенев, Д. А.* Проблемы административной ответственности юридических лиц : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д. А. Плетенев. — Минск, 2004. — 189 л.
Pletenev, D. A. Problems of administrative responsibility of legal entities : diss. ... of candidate of law sciences / D. A. Pletenev. — Minsk, 2004. — 189 sh.
6. *Шергин, А. П.* Административная деликтность: проблемы науки / А. П. Шергин // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 70-летию Заслуж. деят. науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина / Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ ; ред. А. С. Дугенец. — М., 2005. — С. 11–20.
Shergin, A. P. Administrative delinquency: problems of science / A. P. Shergin // Topical issues of administrative tort law : materials of the intern. sci. and practical conf. dedicated to the 70th anniversary of the Honored Scientist of the Russ. Federation, Dr of Law, Prof. A. P. Shergin / All-Russ. Research Inst. of the Min. of Internal Affairs of Russia ; ed. A. S. Dugenets. — Moscow. — P. 11–20.
7. *Телятицкая, Т. В.* К вопросу о собираемости штрафов за административные правонарушения / Т. В. Телятицкая // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию БГЭУ, Минск, 20 мая 2008 г. : в 2 т. / Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск, 2008. — Т. 1. — С. 460–461.
Telyatitskaya, T. V. On the issue of collection of fines for administrative offenses / T. V. Telyatitskaya // Economic growth of the Republic of Belarus: globalization, innovation, sustainability : materials of the intern. sci. and practical conf., dedicated 75th anniversary of BSEU, Minsk, 20 May 2008 : in 2 vol. / Belarus State Econ. Univ. — Minsk, 2008. — Vol. 1. — P. 460–461.
8. *Василенко, Г. Н.* Административный штраф как вид административного наказания / Г. Н. Василенко, И. А. Виноградов // Актуал. проблемы адм. права и процесса. — 2019. — № 1. — С. 13–14.
Vasilenko, G. N. Administrative fine as a type of administrative punishment / G. N. Vasilenko, I. A. Vinogradov // Actual problems of administrative law and process. — 2019. — № 1. — P. 13–14.
9. *Денисевич, А. В.* Совершенствование законодательства в условиях либерализации экономики [Электронный ресурс] / А. В. Денисевич // Судебная практика+. — Режим доступа: <https://bypravo.ru/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-v-usloviyah-liberalizatsii-ekonomiki/>. — Дата доступа: 15.09.2020.
Denisevich, A. V. Improving legislation in the context of economic liberalization [Electronic resource] / A. V. Denisevich // Judicial practice+. — Mode of access: <https://bypravo.ru/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-v-usloviyah-liberalizatsii-ekonomiki/>. — Date of access: 15.09.2020.

10. *Крамник, А. Н.* Административное право : в 2 ч. / А. Н. Крамник. — Минск : БГУ, 2009. — Ч. 2 : Административно-деликтное право. Общая часть. — 329 с.
Kramnik, A. N. Administrative law : in 2 pt. / A. N. Kramnik. — Minsk : BSU, 2009. — Pt. 2 : Administrative and tort law. A common part. — 329 p.
11. *Телятицкая, Т. В.* Административно-правовое обеспечение общественного порядка во время проведения спортивных соревнований / Т. В. Телятицкая, А. В. Шерстобитов // Науч. тр. / Белорус. гос. экон. ун-та ; редкол.: В. Н. Шимов [и др.]. — Минск, 2019. — Вып. 12. — С. 588–594.
Telyatitskaya, T. V. Administrative and legal support of public order during sports competitions / T. V. Telyatitskaya, A. V. Sherstobitov // Sci. works / Belarus State Econ. Univ. ; editorial board: V. N. Shimov [et al.]. — Minsk, 2019. — Iss. 12. — P. 588–594.
12. *Плоскунов, Д. В.* Проблематика надзора за исполнением законодательства при административном выдворении за пределы Республики Беларусь / Д. В. Плоскунов, Т. В. Телятицкая // Актуальные проблемы правового регулирования международных отношений : сб. науч. ст. / Витебск. гос. ун-т им. П. М. Машерова. — Витебск, 2019. — С. 11–17.
Ploskunov, D. V. Problems of supervision over the execution of legislation during administrative expulsion from the Republic of Belarus / D. V. Ploskunov, T. V. Telyatitskaya // Actual problems of legal regulation of international relations : sci. art. / Vitebsk State Univ. named after P. M. Mashevov. — Vitebsk, 2019. — P. 11–17.
13. *Телятицкая, Т. В.* Эффективность мер принуждения, применяемых в сфере предпринимательской деятельности, и развитие государственно-частного партнерства / Т. В. Телятицкая // Административно-правовое принуждение в государственном управлении Республики Беларусь / Т. В. Телятицкая [и др.]. — Минск : Четыре четверти, 2018. — 384 с.
Telyatitskaya, T. V. Effectiveness of coercive measures applied in the field of entrepreneurial activity and the development of public-private partnership / T. V. Telyatitskaya // Administrative and legal coercion in public administration of the Republic of Belarus / T. V. Telyatitskaya [et al.]. — Minsk : Four quarters, 2018. — 384 p.
14. *Дугенец, А. С.* Оптимизация системы административных взысканий / А. С. Дугенец // Адм. право и процесс. — 2007. — № 3. — С. 7–10.
Dugenets, A. S. Optimization of the system of administrative penalties / A. S. Dugenets // Administrative Law and Procedure. — 2007. — № 3. — P. 7–10.
15. *Калашеева, О. М.* Проблемы эффективности юридической ответственности / О. М. Калашеева // Вестн. науки. — 2018. — № 9. — Т. 2. — С. 91–92.
Kalashheeva, O. M. Problems of the effectiveness of legal responsibility / O. M. Kalasheeva // Bull. of science. — 2018. — № 9. — Vol. 2. — P. 91–92.

Статья поступила в редакцию 15.11.2020 г.

УДК 347.95

<http://edoc.bseu.by/>

E. Chichina
BSEU (Minsk)

PARTICIPATION OF MINORS IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The legislation of the Republic of Belarus on enforcement proceedings does not contain special rules that provide a real opportunity for minor recoverers or debtors to directly participate in enforcement proceedings. The article analyses the problems of the legal status of minors in this capacity and suggests ways to overcome them. In conclusion, the author formulates specific proposals for improving the Law of the Republic of Belarus «On enforcement proceedings».

Keywords: *minors; right to judicial protection; enforcement proceedings; participants in enforcement proceedings; recoverer; debtor.*