

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/177-182>

## К ДИСКУССИИ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

О. С. Рогачева, Ю. Б. Носова

*Воронежский государственный университет*

## ON THE DISCUSSION ABOUT THE EFFECTIVENESS OF LEGAL RULES ON LEGAL RESPONSIBILITY IN ADMINISTRATIVE LAW

O. S. Rogacheva, Y. B. Nosova

*Voronezh State University*

**Аннотация:** освещаются принципиальные позиции авторов относительно понимания эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве. Рассматриваются понятие, виды, критерии, показатели и условия эффективности ответственности. Приводятся критические суждения оппонентов относительно методологических подходов авторов к определению эффективности изучаемых явлений, а также контраргументы.

**Ключевые слова:** эффективность, юридическая ответственность, административная ответственность, дисциплинарная ответственность.

**Abstract:** the authors' fundamental positions regarding understanding the effectiveness of legal norms on legal liability in administrative law are highlighted. The concept, types, criteria, indicators and conditions for the effectiveness of responsibility are considered. Critical judgments of opponents regarding the methodological approaches of the authors to determining the effectiveness of the phenomena being studied, as well as counterarguments, are given.

**Key words:** effectiveness, legal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility.

Вопросам сущности, оценки, измерения эффективности юридической ответственности в науке административного права традиционно уделяется достаточное внимание. Одной из последних и самых заметных мощных работ явилась коллективная монография «Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы»<sup>1</sup>, подготовленная авторитетным авторским коллективом, в состав которого вошли Марина Борисовна

Добробаба, Михаил Вячеславович Пресняков и Сергей Евгеньевич Чаннов. В этом исследовании предложена концепция, позволяющая выработать конкретные правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих, в основу которой были положены общетеоретические и межотраслевые исследования, касающиеся эффективности права в целом, а также отдельных его институтов. В частности, авторами были изучены проблемы эффективности правовых категорий, эффективности юридической ответственности, теоретические основы эффективности права и правовых норм, проблемы эффективности наказаний. В названной монографии приводятся интереснейшие рассуждения, связанные с теоретическим осмыслением ка-

---

<sup>1</sup> Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Дисциплинарная ответственность : правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы : монография. М., 2023. 352 с.

© Рогачева О. С., Носова Ю. Б., 2023

тегории «эффективность», методологическими и деликтологическими основами изучения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

В настоящей статье круг обсуждаемых вопросов очерчен задачами определения эффективности административной и дисциплинарной ответственности с учетом проведенных более 10 лет назад авторами монографических исследований<sup>2</sup>. Сегодня представляется интересным снова взглянуть на теоретические и практические аспекты эффективности административной и дисциплинарной ответственности с учетом новых взглядов на понимание и методологию исследования эффективности правовых норм об ответственности, а также предпринять еще одну попытку оценить состояние эффективности практики применения административной и дисциплинарной ответственности.

В монографии О. С. Рогачевой «Эффективность норм административно-деликтного права» предлагалось рассматривать эффективность норм административно-деликтного права в целевом аспекте как соотношение между целями нормы административно-деликтного права и реально наступившими последствиями. При этом, учитывая, что административная ответственность заключается в применении административного наказания, осуществляемого в рамках производства по делу об административных правонарушениях, в качестве критериев эффективности норм административно-деликтного права были названы следующие цели: предупреждение совершения новых административных правонарушений правонарушителями (частная превенция); предупреждение совершения новых административных правонарушений иными лицами (общая превенция); разрешение дела на основе соблюдения принципа законности; всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, вынесение законного постановления по делу об административном правонарушении; обеспечение исполнения постановления по делу об административном правонарушении; выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Для получе-

ния количественных значений эффективности вводятся так называемые показатели эффективности (числовые выражения того признака, по которому можно судить о результатах функционирования изучаемой системы) и коэффициенты эффективности (числовые выражения, выражающие степень достижения цели в относительных величинах). Показателем по первому критерию (предупреждение совершения административных правонарушений лицом, привлеченным к административной ответственности, следует считать повторность совершения административного правонарушения. Показателем по второму критерию (предупреждение совершения административных правонарушений иными лицами) следует считать соотношение между количеством лиц, знающих о наличии административно-правового запрета, и количеством лиц, не совершивших нарушение данного административно-правового запрета. Показателем по третьему критерию (законное постановление по делу об административном правонарушении) следует признать соотношение количества отмененных и измененных постановлений и числа вынесенных как вступивших, так и не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях за определенный период. Большое значение для эффективности правового регулирования, действенности административных санкций имеет соблюдение условий эффективности. Эффективность норм административно-деликтного права зависит от следующих условий: государственной политики в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений; правового качества законов об административных правонарушениях; деятельности судей, уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, иных уполномоченных органов и их должностных лиц по возбуждению дела об административном правонарушении, его рассмотрению и вынесению постановления по делу, исполнению постановления по делу; правовой культуры правоприменителя; правосознания правонарушителя<sup>3</sup>.

Схожим образом предлагалось определять эффективность правовых норм дисциплинарной ответственности в монографии Ю. Б. Носовой «Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской

<sup>2</sup> См.: Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж, 2011. 356 с. ; Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. 208 с.

<sup>3</sup> См.: Рогачева О. С. Указ. соч. С. 208, 230, 239–240.

Федерации». Различая эффективность правовых норм на стадии правотворчества и на стадии правоприменения, автор выделял эффективность правовых норм, эффективность действия правовых норм, эффективность деятельности по применению дисциплинарной ответственности, урегулированной правом, эффективность применения мер дисциплинарной ответственности.

Следует отметить, что автору, по прошествии десятилетия после издания монографии, было лестно узнать, что рассмотренные вопросы и предложенные размышления не утратили своей актуальности, а уважаемые исследователи вопросов эффективности дисциплинарной ответственности заметили этот труд и активно на него ссылались. Авторы уже упомянутого выше серьезного исследования «Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы» М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов в чем-то соглашались с высказанными суждениями, например, о целесообразности вести речь об эффективности правовых норм на стадии правотворчества и на стадии правоприменения, необходимости различать эффективность правовых норм и эффективность действия правовых норм<sup>4</sup>, и полагали, что слагаемыми эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы должны стать эффективность правового регулирования и эффективность правоприменительной деятельности<sup>5</sup>. Поддержку авторов нашли также суждения о том, что в отношении действия правовых норм о дисциплинарной ответственности, имеющих публичный характер, материальные издержки в меньшей степени оказывают влияние на эффективность норм, а приоритет отдается цели законодателя и правоприменителя – обеспечению прав и свобод граждан<sup>6</sup>. Согласие М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов также выразили относительно суждений о том, что целями применения правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих являются обеспечение соблюдения всеми гражданскими служащими служебной дисциплины, предупреждение неисполнения или ненадлежащего исполнения служащими своих должностных обязанностей, а

также исправление и перевоспитание нарушителей. Соответственно, основными при оценке эффективности законодательства о дисциплинарной ответственности являются правоохранный, предупредительный и воспитательный критерии. Они позволяют правильно соизмерить полученный положительный результат с намечавшимися целями правовых норм. При этом каждому критерию соответствует своя система показателей<sup>7</sup>.

Вместе с тем некоторые предложенные идеи, касающиеся понимания эффективности изучаемого института, подвергнуты критике, а сделанные выводы признаны неоднозначными. Думается, что в данном случае будет уместно описать предложенную одним из авторов настоящей статьи в диссертации и монографии конструкцию эффективности правовых норм дисциплинарной ответственности, а также высказанные критиками аргументы и контраргументы. Итак, эффективность указанных правовых норм было предложено определять на основе соотношения трех моделей: 1) образцовая (или идеальная) модель, которая выражается в целях принятия соответствующих правовых норм и построена на основе концептуально-научного понимания сущности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих РФ, ее принципов, особенностей ее правового регулирования; 2) официальная (или нормативная модель). Поскольку при формулировании идеальной модели было предложено использовать категорию «цель», а для эффективной реализации цели необходимы соответствующие средства, то в качестве правового средства реализации цели презюмировалась официальная модель, т. е. воплощение нормы права в тексте закона. Таким образом, официальная модель – это нормативно институализированная модель, источником которой является дисциплинарное служебное законодательство; 3) фактическая (или реальная) модель – результат применения правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, т. е. объективно сложившаяся практика реализации мер дисциплинарной ответственности. Исходя из этого, эффективность правовых норм о дисциплинарной ответственности служащих на стадии правотворчества определялась соотноше-

<sup>4</sup> См.: Носова Ю. Б. Указ. соч. С. 166.

<sup>5</sup> Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Указ. соч. М., 2023. С. 36.

<sup>6</sup> Носова Ю. Б. Указ. соч. С. 165 ; Указ. соч. С. 42–43.

<sup>7</sup> См.: Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Указ. соч. С. 52, 59.

нием образцовой и официальной моделей дисциплинарной ответственности. Для признания данных правовых норм эффективными на данной стадии должно было быть достигнуто это соответствие. По итогам такой оценки был сделан вывод о том, что официальная модель не соответствует образцовой, следовательно нормы неэффективны. Критикуя рассуждения о том, что образцовая модель регламентации дисциплинарной ответственности выступает в качестве цели правового регулирования, а официальная является правовым средством реализации данной цели, М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов на первый взгляд совершенно справедливо утверждают, что между целью и средством нет отношения подобия: цель достигается через систему средств, которая характеризуется плюрализмом... достижение определенной цели может осуществляться с использованием различных юридических средств, поэтому довольно сложно говорить о том, что цель «воплощается» в средствах<sup>8</sup>. Однако авторами не учтено, что правотворчество, на стадии которого и было предложено определять эффективность правовых норм дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, имеет одну единственную цель – наиболее полно регламентировать отношения в сфере дисциплинарной ответственности служащих, воплотить в тексте закона содержание правовых норм, и единственным средством реализации этой цели является собственно результат правового регулирования, которое, как известно, имеет в своем арсенале различные правовые средства. В монографии была предпринята попытка раскрыть степень реализованности данной цели законодателя, показать уровень соответствия между официальной и образцовой моделями, подробно проанализированы вопросы привлечения служащих к дисциплинарной ответственности, которые не нашли своего отражения в законодательстве, вскрыты отдельные проблемы правового регулирования в этой сфере. Вместе с тем аксиоматично, что полной тождественности образцовой и официальной моделей достигнуто быть не может. Такое соответствие – это тот идеал, к которому нужно стремиться: чем выше степень соответствия, тем более эффективен институт дисциплинарной ответственности. Отвечая

на следующий вопрос и одновременно критическое замечание: «в чем может выражаться эффективность правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность, сама по себе, т. е. в отрыве от практики их применения?»<sup>9</sup>, необходимо отметить, что, конечно, само по себе достижение цели формирования полноценной законодательной базы института дисциплинарной ответственности не может решить все существующие проблемы, поскольку эффективность норм о дисциплинарной ответственности имеет и второй аспект – эффективность на стадии правоприменения. Такая эффективность определяется как соответствие официальной и фактической моделей привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности. И здесь диалектический характер соотношения между целями и средствами проявляется в том, что эффективность правоприменения будет зависеть от того, насколько цели, выраженные в средствах, реализуются в результатах действия правовых норм о дисциплинарной ответственности.

В подтверждение правильности подобных рассуждений целесообразно привести рассуждения, приведенные в монографии О. С. Рогачевой «Эффективность норм административно-деликтного права». Так, нельзя игнорировать тот факт, что фундамент эффективности закладывается уже на нормотворческой стадии. Перспективы эффективности обусловлены комплексом факторов, непосредственно характеризующих нормотворчество. Определение эффективности правовых норм на стадии реализации есть лишь одно из частных направлений исследования. Ограничиться только этим – значит, оставить без внимания важнейшую стадию правового регулирования – правотворчество, совершенствование регулирования ограничить совершенствованием реализации правовых норм, а также отказаться от попыток выяснить соотношение эффективности и социальной ценности права. Как формы субъективного, нормы административно-деликтного права должны вырастать из объективного и соответствовать ему. Такое соответствие – предпосылка их эффективности. Соответствие или несоответствие той или иной нормы административно-деликтного права закономерностям общественного развития определяет ее реальную эффективность.

<sup>8</sup> См.: Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Указ. соч. С. 46–47.

<sup>9</sup> Там же. С. 46.



Поэтому адекватное отражение в нормах административно-деликтного права закономерностей и потребностей развития отношений административной ответственности правомерно рассматривать как специфическое проявление их эффективности (результативности) на стадии административно-деликтного законодательства. Такой подход согласуется с практикой. Качество административно-деликтного закона во многом зависит от того, насколько обязательны и учитываемы законодателем специально-юридические аспекты правового воздействия на общественные отношения, возникающие в сфере предупреждения, совершения и пресечения административных правонарушений. Складывающаяся правоприменительная практика субъектов административной юрисдикции показывает, что именно дефекты юридического характера (например, наличие пробелов в правовом регулировании) нередко выступают причиной неэффективности и некачественности норм права. Правовыми условиями, при соблюдении которых должна формироваться и приниматься качественная норма административно-деликтного права, являются: правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; своевременность разработки нормы административно-деликтного права; соблюдение принципа справедливости при установлении административной ответственности, соразмерности санкций административно-деликтных норм конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; соблюдение правил законодательной техники<sup>10</sup>. Думается, что равным образом такие условия являются необходимыми и для принятия эффективных правовых норм о дисциплинарной ответственности в административном праве.

Подытоживая краткий ответ на критические суждения уважаемых М. Б. Добробабы,

<sup>10</sup> См.: *Рогачева О. С.* Указ. соч. С. 327–329.

М. В. Преснякова и С. Е. Чаннова по некоторым вопросам понимания и методологическим подходам к определению эффективности юридической ответственности в административном праве, отметим, что как теоретическая умозрительная конструкция, опирающаяся на научно обоснованные знания, эффективность правовых норм на стадии правотворчества, пусть и в искусственно смоделированном отрыве от практики правоприменения, тем не менее позволяет выявить глубоко и сущностно скрытые проблемы, дефекты правовых норм, регулирующих изучаемые отношения. В целом же такое внимание авторитетных исследователей вопросов служебного права, дисциплинарной ответственности, эффективности правовых норм и подчеркивание весомости и значимости научных трудов представителей Воронежской школы административного права весьма лестно, воспринимается с благодарностью и надеждой на дальнейшее продолжение дискуссии.

#### Библиографический список

- Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Дисциплинарная ответственность : правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы : монография. М., 2023. 352 с.
- Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. 208 с.
- Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж, 2011. 356 с.

#### References

- Dobrobaba M. B., Presnyakov M. V., Channov S. E.* Disciplinary responsibility : legal mechanisms for ensuring efficiency in the public service system. Moscow, 2023. 352 p.
- Nosova Yu. B.* Disciplinary liability of state civil servants of the Russian Federation : monograph. Voronezh, 2011. 208 p.
- Rogacheva O. S.* Efficiency of norms of administrative tort law : monograph. Voronezh, 2011. 356 p.

**О. С. Рогачева, Ю. Б. Носова**

К дискуссии об эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве

---

E-mail: olga\_rogacheva@mail.ru

E-mail: olga\_rogacheva@mail.ru

**Носова Ю. Б.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: yulia\_sh81@mail.ru

**Nosova Y. B.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: yulia\_sh81@mail.ru

*Поступила в редакцию: 13.09.2023*

*Received: 13.09.2023*

**Для цитирования:**

*Рогачева О. С., Носова Ю. Б.* К дискуссии об эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 177–182. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/177-182>.

**For citation:**

*Rogacheva O. S., Nosova Y. B.* On the discussion about the effectiveness of legal rules on legal responsibility in administrative law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 177–182. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/177-182>.