

А. В. Мелехин

О ФОРМАХ И МЕТОДАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В рамках общего состояния российской правовой системы рассматриваются вопросы, характеризующие эффективность функционирования складывающихся регулятивных и охранительных правоотношений. Предлагается новое понятие «административная деликтология». В системе российского права она как один из структурных элементов науки наряду с криминологией, криминалистикой, правовой статистикой и другими должна быть отнесена к разряду специальных юридических наук. Разработка предлагаемого направления позволит более полно познать причины и условия совершаемых административных правонарушений для их возможного предупреждения или оптимальной минимизации их последствий. Обращается внимание на то, что количественные критерии формирования нового законодательства далеко не всегда приводят к положительным изменениям. Законодательные реформы носят бессистемный характер. Неготовность государства к реализации своих же правовых предписаний и эффективному применению законодательства отрицательно влияет на уровень правосознания населения. Делается аргументированный вывод о том, что стабильность и качество законодательного закрепления регулируемых общественных отношений непосредственным образом влияют на состояние законности в российском государстве.

Ключевые слова: административное законодательство, административная реформа, административная деликтология, законотворчество, правоприменение, законность.

A. V. Melekhin

ABOUT FORMS AND METHODS OF LAW ENFORCEMENT IN A COVERAGE OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONSHIP OF MODERN RUSSIA

Within a general characteristic of a condition of the Russian legal system the questions characterizing efficiency of functioning of the developing regulatory and guarding legal relationship are considered. The new concept «administrative deliktologiya» is offered. In the system of Russian law it as one of structural elements of science, along with criminology, criminalistics, legal statistics and others has to be carried to the category of special jurisprudence. Development of the offered new scientific direction will allow to learn more fully the reasons and conditions of the committed administrative offenses for the purpose of their possible prevention or optimum minimization of their consequences. The attention that quantitative criteria of formation of the new legislation not always lead to positive changes is paid. The undertaken legislative reforms have unsystematic character. The unavailability of the state to implementation of the legal instructions and effective application of the legislation negatively influences the level of sense of justice of the population. The reasoned conclusion that stability and quality of legislative fixing of the adjustable public relations directly influence a condition of legality in the Russian state is drawn.

Key words: administrative legislation, administrative reform, administrative deliktology, lawmaking, law enforcement, legality.

В общей теории права законность рассматривается в качестве системного фактора государственной и общественной жизни. Одновременно она характеризуется как определенный режим этой жизни, метод государственного управления, принцип организации и деятельности субъектов правоприменения, социальное явление и универсальный способ достижения поставленной цели [1, с. 8].

Большое значение, которое имеет необходимость наличия качественного законодательства для государства, доказывает следующий факт: в июле 2015 г. среди причин, препятствующих поступательному развитию российской экономики (санкции, нестабильность

цен на нефть, конфликт на Украине), известное Международное рейтинговое агентство «Fitch» назвало и несовершенное законодательство [2].

По точному замечанию профессора Г. В. Атаманчука, закон в широком понимании «не может существовать без законности — механизма и средств проведения его в жизнь» [3, с. 307]. В связи с этим проблеме укрепления законности как широкую социальную категорию нельзя успешно решить посредством совершенствования только системы национального законодательства. Об этом свидетельствует отечественный и зарубежный исторический опыт.

С распадом СССР и наполнением новым содержанием задач и функций молодого российского государства возникла логическая потребность в формировании качественно нового законодательства, которое главным образом было создано к началу XXI в. Оно стало основным источником развития современной российской правовой системы, в ее структуре стали появляться новые отрасли права, а прежние наполнялись иным содержанием, соответствующим стоящим перед государством задачам.

Еще в 1971 г. профессор В. К. Звирбуль выделял следующие три группы обстоятельств «непосредственно обуславливающих нарушения законности» и носящие постоянно актуальный характер: незнание действующего законодательства отдельными должностными лицами; неправильное понимание ведомственных, местных интересов и противопоставление их точному и безусловному исполнению законов; наличие у некоторых должностных лиц карьеристских, корыстных и других асоциальных взглядов и интересов [4, с. 154]. К этим классическим, проверенным временем группам обстоятельств следует добавить и возникшую позже практическую необходимость формирования принципиально нового (вследствие распада СССР) законодательства, причем реализованную революционным путем. Видимо, так сложилось, что России не подходит эволюционный путь общественного развития. Отсюда — поспешность, смешанная с оглядкой на далеко не всегда подходящий нам зарубежный опыт в ущерб исторически сложившимся национальным общественным интересам.

Научный руководитель Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики Е. Г. Ясин считает, что «для успешного проведения институциональных реформ современной российской экономики, которая должна быть по-современному инновационной, в условиях системных санкций необходимо, не откладывая это в долгий ящик, решить следующие три принципиальных вопроса, находящихся в сфере юриспруденции: добиться реального верховенства права; улучшить качество законов; государству необходимо предпринять меры, направленные на то, чтобы добиться уверенности у населения (хозяйствующих субъектов) в том, что законы являются стабильными и не изменяют условий договорных отношений в сторону их ухудшения» [5]. Пока об этом можно только мечтать.

Наиболее важными темами, исследовавшимися как ранее, так и в современном административном праве, принято считать следующие: «государственная служба; публичное управление по усмотрению (административное усмотрение);

обеспечение режима законности управленческой деятельности, административное нормотворчество и судопроизводство» [6, с. 25]. На различных этапах государственного строительства они являлись предметом внимания и законодателей, и ученых. Идет постоянный процесс оптимизации управленческой деятельности, который, однако, реализуется и совершенствуется в интересах государства, а затем уже в интересах граждан и общества.

Особую значимость соблюдение режима законности имеет в системе взаимоотношений субъектов административной власти между собой, а также с гражданами и негосударственными организациями. В связи с этим сложилось так, что соблюдение принципа законности, а значит, и контроль за его соблюдением являются государственными обязанностями, реализуемыми в процессе функционирования механизма государственного управления. Действующее законодательство в этой важнейшей сфере пока не обладает логической завершенностью, позволяющей заинтересованным сторонам разрешать спорные ситуации, возникающие в регионах, строго на правовой основе.

Органы прокуратуры совместно с органами исполнительной власти различных уровней, используя присущие им формы и методы, принимают активное участие в решении проблем, наблюдающихся в общественной жизни. При этом большое внимание уделяется [7] защите прав инвесторов и поддержке инвестиционных проектов, эффективному расходованию бюджетных средств, активизации работы контрольно-надзорных органов, соблюдению прав предпринимателей и социально ориентированных некоммерческих организаций, соблюдению уровня законности, повышению качества принимаемых нормативных правовых актов, осуществлению постоянного мониторинга правоприменения и т. д. Мы видим, что на основании п. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» «прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности». Хотя положение в сфере правотворчества также далеко от идеального. Достаточно сказать, что к разряду традиционно хронических следует отнести недостатки в качестве и законности принятия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, регулярно выявляемые сотрудниками прокуратуры [8]. Часто в рамках реализации правотворческой инициативы на муниципальном уровне территориальные органы прокуратуры разрабатывают качественные модельные нормативные правовые акты по различным

вопросам. Это является одним из действенных способов их положительного профилактического воздействия на уровень законности в определенных административно-территориальных границах муниципальных образований в России. Хотя понятно, что силами одних лишь органов прокуратуры эту проблему кардинально не решить.

Сегодня в России необходима научно обоснованная стратегия развития государства, составной частью которой должна быть стратегия развития российского права, рассматриваемая как неотъемлемая часть российского государства и общества (можно и в другой последовательности).

В размышлениях о вопросах природы правонарушений как одного из критериев оценки уровня законности нужно отметить следующее. В общей структуре совершаемых в стране противоправных деяний значительное место занимают административные правонарушения, количество которых более чем на порядок превышает количество преступлений. Еще в 1927 г. при соответствующей тому времени полноте и низкому качеству системы централизованного учета к ответственности за административные правонарушения были привлечены 2 млн. человек. В 1989 г. — уже более 40,5 млн., а в 2011 г. только органами внутренних дел было выявлено свыше 66,2 млн. правонарушителей. Примерно столько же ежегодно выявлялось в 2013—2016 гг. При всем несовершенстве системы централизованного учета (например, не учитываются административные правонарушения, допускаемые по отношению к законодательству субъектов Российской Федерации) ежегодно в Российской Федерации регистрируется около 75 млн. административных правонарушений при численности населения примерно 146 млн. человек. Как принято в таких случаях говорить: комментарии излишни. Справедливости ради отметим, что в Российской Федерации по сравнению с европейскими государствами высок и уровень преступности. Ежегодно регистрируется чуть более 2 млн. преступлений.

В который раз следует констатировать, что в России стало уже недоброй традицией не подвергать системному исследованию причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений, как это делается криминологией в отношении совершаемых преступлений. Складывается мнение, что криминогенность административных правонарушений просто игнорируется. Хотя общеизвестно, что в условиях активного внедрения в уголовное законодательство административной преюдиции административные правонарушения нередко являются реальной

предпосылкой для последующего совершения преступления. В этом плане речь должна идти о привлечении внимания не только исследователей, но и практиков и законодателей к сущности правовой сопряженности ряда административных правонарушений с определенными видами преступлений; изучению сходства и различий элементарных составов административных правонарушений и преступлений; необходимости проведения комплексного и системного исследования (по образцу преступлений) детерминантов административных правонарушений.

В рамках стратегии развития российского права на современном историческом этапе уже давно назрела практическая потребность в формировании нового обособленного научного направления — **административной деликтологии**. Для этого постепенно формируется исследовательская база, нарабатываемая в течение определенного времени в виде отдельных научных исследований и публикаций. В системе российского права наука «административная деликтология» как один из ее структурных элементов наряду с криминологией, криминалистикой, правовой статистикой и другими должна быть отнесена к разряду специальных юридических наук. Разработка предлагаемого направления позволит более полно «раскрасить» и тем самым познать причины и условия совершаемых в Российской Федерации правонарушений в целях их возможного предупреждения или оптимальной минимизации их последствий. В первом чтении понятие «административная деликтология» как научную категорию можно сформулировать следующим образом: *это специальная юридическая наука, предметом исследования которой выступают закономерности и тенденции совершаемых административных правонарушений, а также формы и методы, применяемые в целях их предупреждения.*

Еще в 2002 г. профессор А. П. Шергин отметил, что «административная политика должна стать организующим механизмом государства, без которого невозможно наладить нормальную деятельность, обеспечить стабильность общественных отношений во всех сферах государственного управления» [9, с. 92]. Однако современному российскому законодательству в целом и административному, может быть, в большей степени присуща недостаточная проработанность формулируемых законодательных положений, стремление решить проблемы, носящие оперативный характер в ущерб решению стратегических задач. Например, в течение 2011 г. Президентом Российской Федерации было подписано 454 федеральных закона, в 2012 — 341,

в 2013 — 466, в 2014 г. — 597, в 2015 — 470, в 2016 — 465 [10]. Далеко не всегда реализация новых законов подкрепляется своевременным, обоснованным и целесообразным принятием подзаконных нормативных актов [11, с. 10].

Специалисты справедливо замечают, что количественные критерии формирования нового законодательства иногда не приводят к положительным изменениям. Законодатели же считают количество принимаемых законов одним из ключевых показателей эффективности своей законотворческой работы. Кроме того, в стремлении создания государственно-правового механизма реализации законодательных положений наблюдается процесс наращивания количества издаваемых подзаконных нормативных правовых актов, вносящих дополнительную путаницу в вопросы правового регулирования. Это влечет за собой случаи нарушения иерархии в системе российского законодательства. В нормотворческом процессе вступает в действие такое же правило, как и в обычной жизни: чем больше посредников, тем выше оказывается цена вопроса и тем сложнее сохранить для реализации на практике изначально высказанную законодателем мысль.

Ситуация осложняется тем, что на протяжении длительного времени (примерно с начала 90-х гг. XX в.) мы видим отсутствие движения в сторону принятия федерального закона об иерархии нормативных правовых актов Российской Федерации по их юридической силе (закон «О законах»), о важности которого говорят многие ученые (профессор Ю. А. Тихомиров и др.). Законодатели Республики Казахстан в решении подобной проблемы проявили более высокую мобильность: ими был принят Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. № 213, который действовал фактически 8 лет и утратил силу в связи с принятием Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК. С учетом наработанного ранее опыта последний закон (ст. 2) определил «систему правовых актов Республики Казахстан, разграничив правовой статус нормативных правовых актов и ненормативных правовых актов».

К сожалению, изменения в действующем российском законодательстве нередко носят бессистемный характер, они не приводят к положительным сдвигам. Как здесь не вспомнить слова российского императора Александра II, одернувшего своих ретивых законодателей: «Вначале надо научиться исполнять действующие законы, а уже потом принимать новые». Для сравнения скажем, что в Англии нормотворческая активность Парламента характеризуется не количеством, а качеством и составляет всего 10—12 законов в год. Нечто подобное наблюдалось и в Советском Союзе. По

мнению профессора Ю. А. Тихомирова, в СССР за период с 1938 по 1988 г. было принято всего около 100 союзных законов, а с момента его распада (с 1992 г.) по 2016 г. — более 7 тыс. За это время только в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях было внесено более 2 тыс. изменений и дополнений. Несмотря на такое «законодательное изобилие», у специалистов нет веских оснований утверждать, что уровень законности в современной России по отношению к СССР стал хотя бы чуть выше.

Справедливости ради следует отметить более взвешенное отношение Государственной Думы нового созыва к законотворческой работе. В целях повышения качества принимаемых законов реализуется постепенный отказ от практики совмещения принятия законопроектов одновременно во втором и третьем чтениях.

Неготовность государства к реализации своих же правовых предписаний и эффективному применению законодательства отрицательно влияет на уровень правосознания населения. Массовое нарушение административного законодательства — это следствие растущего правового инфантилизма среди населения. Изменить существующую ситуацию можно лишь путем грамотной систематизации действующего законодательства, выстраивания понятной гражданам его иерархии, отмены дублирующих и излишне регламентирующих норм. Прозрачность и понятность нормативных установок повлечет за собой желание граждан соблюдать установленные государством директивы.

1. Кабельков С. Н. Реализация принципов уголовного процесса при назначении и производстве экспертизы по уголовным делам на стадии предварительного расследования // Судебная экспертиза. 2013. № 3 (35). С. 7—11.

2. Агентства S&P и Fitch сохранили кредитные рейтинги РФ на прежних уровнях // Рос. газ. URL: <https://rg.ru/2015/10/17/rating-anons.html> (дата обращения: 18.10.2017).

3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Изд. 2-е, доп. М.: Омега-Л, 2004.

4. Звирбуль В. К. Совершенствование общенадзорной работы по выявлению нарушений законов и причин, их порождающих. // Сборник избранных трудов ветеранов Академии, посвященный 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг. / под ред. Ф. М. Кобзарева. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. С. 154—164.

5. Ясин Е. Г. Мы можем потерять 20 % ВВП // Рос. газ. 2016. 19 янв.

6. Стариков Ю. Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора В. М. Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 23—31.

7. О состоянии законности в сфере экономики, в том числе при выполнении государственных и федеральных целевых программ, на территории Дальневосточного федерального округа: решение совместного заседания коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока от 16 апреля 2015 г. // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/1518/> (дата обращения: 19.10.2017).

8. О состоянии прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов по вопросам государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции: информ. письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 мая 2015 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/files/legal/doc_0044.doc (дата обращения: 20.10.2017).

9. Шергин А. П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сб. науч. трудов / под общ. ред. В. Г. Татаряна. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002.

10. Сводные данные о количестве внесенных в Государственную Думу, принятых ею и отклоненных проектов законов за 2011—2016 гг. (по данным АСОЗД): итоги 2016 г.: законодательный процесс // Центр научной политической мысли и идеологии. URL: <http://rusrand.ru/analytics/zakonodatelnye-itogi-2016-goda> (дата

1. Kabelkov S. N. Principles Realization of Criminal Procedure While Assigning and Making the Examination on Criminal Cases at the Preliminary Investigation Stage // Forensic Examination. 2013. № 3 (35). pp. 7—11.

2. Agencies S&P и Fitch Kept Credit Ratings of the Russian Federation at the Same Levels [Electronic Resource] // Russian Newspaper. Mode of Access: <https://rg.ru/2015/10/17/rating-anons.html> (accessed 18/10/2017).

3. Atamanchuk G. V. Theory of State Management. Course of Lectures. 2-d edition. M.: Omega-L, 2004, 307 p.

4. Zvirbul V. K. Development of General Supervision on Revealing the Laws Breaking and Their Generating Reasons // Collection of Chosen Works of the Veterans of the Academy Devoted to the 70-th Anniversary of the Great Patriotic War Victory 1941—1945 ed. by F. M. Kobzareva; Acad. Gen. Prosecution of the Russian Federation. M., 2015. pp. 154—164.

5. Yasin E. G. We Can Lose 20 % of Gross Domestic Product // Russian Newspaper. 19/01/2016.

6. Starilov Yu. N. On Modern Theory of Administrative Law in Russia, Creativity and Person (Thinking devoted to the nearest 90-th Anniversary of Vasily Mikhailovich Manokhin, Professor) // Administrative Law and Procedure. 2013. № 11. pp. 23—31.

7. Decision of Joint Meeting of the Chambers of General Prosecutor's Office of the Russian Federation and the Ministry of the Russian Federation on the Far-East Region Development «On Legality in the Sphere of Economics While Implementing the State and Federal Targeted Programs on the Territory of Far-East Federal Area» 16/04/2015. Adopted and Published Decisions of Joint Meeting of the Chambers of General Prosecutor's Office and Ministry of the Far-East Region Development (Minvostokrazvitya) [Electronic Resource] // The Ministry of the Russian Federation on the Far-East Development. Mode of Access: <https://minvr.ru/press-center/news/1518/> (accessed 19/10/2017).

8. On Procurator's Supervision over the Legality of Rules and Regulations related to the Issues of State and Municipal Services, Anti-Corruption Policy: Information Letter of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation 26/05/2015. [Electronic Resource] // General Prosecutor's Office of the Russian Federation. Mode of Access: https://genproc.gov.ru/files/legal/doc_0044.doc (accessed 20/10/2017).

9. Shergin A. P. Administrative Policy: Formation and Realization Issues // Topical Issues of Codification of Administrative-Tort Legislation: Collection of Scientific Works / gen. ed. by V. G. Tataryan. M.: Academy of the Tax Police of the Federal Tax Police Service of Russia, 2002. pp. 92.

10. Digest of Draft Laws the Period 2011—2016 (Introduced, Adopted and Rejected by the State Duma) (According to the Automated System Providing the Legislative Activity) [Electronic Resource]. Outcomes of 2016: Legislative Process // Centre of Scientific and Political Thinking and Ideology. Mode of Access:

обращения: 21.10.2017).

11. Агеев А. А. О необходимости совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 10.

© Мелехин А. В., 2017

<http://rusrand.ru/analytics/zakonodatelnye-itogi-2016-goda> (accessed 21/10/2017).

11. Ageev A. A. On the Necessity of Legislation Improvement of Administrative Offences // Vestnik of the Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSLA). 2014. № 2. pp. 10.

© Melekhin A. V., 2017