

Систематизация законодательства как способ обеспечения эффективности правового регулирования: теоретико-правовой аспект

Аннотация. Анализ современного состояния законодательства свидетельствует о том, что существует ряд проблем, решение которых может существенно повысить эффективность правового регулирования. Достижение высокого уровня качества законодательства возможно путем создания определенной модели систематизации норм права, а также формирования структурированной системы законодательных актов. Систематизация законодательства как вид правотворчества должна стать отправной точкой в решении проблемы неэффективности правового регулирования, поскольку является первичным звеном механизма правового регулирования. Сделан вывод о необходимости обеспечения единой концепции реформирования административно-деликтного законодательства, которая должна базироваться на научно-практических выводах, обоснованных динамикой изменений законодательства. Автором отстаивается позиция полной кодификации административной ответственности при соблюдении принципов полноты и системности в едином нормативном правовом акте. В целях достижения определенности правового регулирования административной ответственности с учетом двухуровневой системы предлагается установление единой формы кодификации норм в законодательстве субъектов Российской Федерации. **Ключевые слова:** систематизация, кодификация, эффективность правового регулирования, административно-деликтное право, административная ответственность, реформа административного права.



Марина Сергеевна ПЕТРАКОВА,

аспирант департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
mpetrakova@hse.ru
109028, Россия, г. Москва, Трехсвятительский пер., д. 3

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.87.11.233-240

M. S. PETRAKOVA,

Postgraduate student of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics
mpetrakova@hse.ru

3, per. Trekhsvyatitelsky, Moscow, Russia, 109028

Systematization of legislation as a way to ensure the effectiveness of legal regulation: theoretical and legal aspects

Abstract. The analysis of the current state of legislation indicates that there are several problems, the solution of which can significantly increase the effectiveness of legal regulation. Achieving a high level of quality of legislation

© М. С. Петракова, 2021

is possible by creating a certain model of systematization of legal norms, as well as the formation of a structured system of legislative acts. Systematization of legislation as a type of law-making should become a starting point in solving the problem of inefficiency of legal regulation, since it is the primary link of the mechanism of legal regulation. It was considered that there was a need to provide a unified concept of reforming administrative and tort law, which should be based on scientific and practical conclusions based on the dynamics of changes in legislation. The author defends the position of full codification of administrative liability in compliance with the principles of completeness and consistency in a single normative legal act. In order to achieve certainty of the legal regulation of administrative liability, taking into account the two-level system, it is proposed to establish a single form of codification of norms in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: *systematization, codification, effectiveness of legal regulation, administrative and tort law, administrative liability, reform of administrative law.*

Развитие права неразрывно связано с применением определенных правил создания, изложения, систематизации и толкования правовых норм, которые направлены на регулирование общественных отношений.

Одной из ключевых проблем правового регулирования является создание такой системы защиты личности, общества и государства, включая превенцию нарушений законодательства, которая бы соответствовала конституционным правам человека и гражданина в том содержании, в котором они понимаются и раскрываются в гуманистической философии права: человек, его права и свободы являются высшей ценностью, определяющей существование и функционирование всех институтов государства и права.

Именно такой подход закреплен в действующей Конституции России, укрепление и защита позиций которой, согласно концепции правозаконности, соответствует высоким человеческим ценностям¹.

Рассмотрение вопроса об обеспечении эффективности правового регулирования на примере административной ответственности является особенно актуальным в условиях перманентного реформирования отечественного законодательства. Рассмотрение совокупности многочисленных изменений, внесенных в Кодекс РФ об административных правонарушениях² (далее — КоАП РФ), говорит о противоречивых тенденциях законодателя в решении проблемы эффективности правового регулирования административной ответственности. В частности, речь идет об увеличении количества составов административных правонарушений, что приводит к избыточному правовому регулированию (например, в сфере

¹ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. С. 520—563.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

регулирования азартных игр)³, о недостаточном правовом регулировании тех общественных отношений, где это невыгодно государству (например, в рамках установления административной ответственности за нарушения норм жилищного законодательства)⁴, а также об общем для большинства составов административных правонарушений ужесточении санкций.

Данные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии комплексного и логического подхода к трансформации КоАП РФ, конечной целью которого должно быть обеспечение конституционных прав и законных интересов человека и гражданина.

Систематизация законодательства как вид правотворчества должна стать отправной точкой в решении проблемы неэффективности правового регулирования административной ответственности, поскольку нормы права и нормативные правовые акты являются первичными элементами в механизме правового регулирования.

Правовое регулирование в целом включает три взаимосвязанных компонента: правотворчество, правореализацию и применение юридической ответственности⁵. Традиционно под эффективностью правового регулирования понимают соотношение между фактически достигнутым результатом действия нормы и целью, для достижения которой соответствующая норма была принята⁶.

Таким образом, эффективность правового регулирования достигается при позитивной результативности каждого из его компонентов. Целью правового регулирования является результат, к которому стремится субъект правотворчества, осуществляя правовое регулирование.

В науке нет единого подхода к совокупности критериев эффективности правового регулирования, но большинство ученых выделяют однопорядковые требования к законодательству: «совершенство законодательства»⁷, «правовое качество самого закона»⁸, «надлежащее качество законов, иных нормативных правовых актов»⁹.

Как мы видим, правотворчество в данной системе играет первоочередную роль, поскольку от качества систематизации законодательства, закона и конкретной нормы права зависит достижение цели правового регулирования, а значит,

³ *Кирина А. В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы : монография. М., 2012. С. 329—333.

⁴ Реформа административной ответственности в России : колл. монография / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М., 2018. С. 159.

⁵ *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 431.

⁶ *Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б.* К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 70—71 ; *Никитинский В. И.* Эффективность норм трудового права. М. : Юрид. лит., 1971. С. 12 ; *Лустова О. С.* Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм // Вестник Челябинского государственного университета. 2004. № 9 (1). С. 22—29.

⁷ *Кудрявцев В. И., Самощенко И. С., Никитинский В. Н., Глазырин В. В.* Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 36.

⁸ *Лапаева В. В.* Эффективность действия права // Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 2004. С. 499.

⁹ *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 270.

его эффективности. Целью правотворчества является повышение качества правового регулирования путем создания, изменения или отмены правовых норм.

Выделяют ряд факторов, непосредственно относящихся к правотворчеству, которые влияют на эффективность процесса правового регулирования¹⁰.

Первая группа факторов связана с осознанием субъектом правотворчества ряда принципиальных обстоятельств правового регулирования, касающихся содержания общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования:

- 1) степень определенности правового статуса субъекта общественных отношений;
- 2) правовой режим объектов общественных отношений;
- 3) субъективные права и обязанности участников общественных отношений;
- 4) основания возникновения, изменения и прекращения субъективных прав и обязанностей участников;
- 5) способы и сроки реализации прав и обязанностей.

Вторая группа факторов связана с наличием и качеством предусмотренных в действующем законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах правил поведения, регулирующих общественные отношения, а именно:

- 1) наличие или отсутствие мер защиты и мер ответственности за несоблюдение юридических обязанностей и нарушение субъективных прав;
- 2) наличие или отсутствие иных источников права, регулирующих данный вид общественных отношений;
- 3) степень определенности и эффективности процедуры правоприменения;
- 4) степень определенности и конкретности правовых предписаний;
- 5) степень соответствия состояния правового регулирования принципам правового регулирования;
- 6) наличие ошибок в правовом регулировании¹¹.

Таким образом, осознание субъектом правотворчества данных факторов, их учет при решении проблемы эффективности правового регулирования являются необходимыми условиями для достижения цели правотворчества.

Одним из инструментов совершенствования и развития законодательства, непосредственно связанным с правотворчеством, является систематизация, которая определяется как упорядочение и совершенствование действующего нормативного правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в форме сборников или кодексов, с целью устранения несогласованности между нормами права, очистки правовой системы от устаревших правовых норм и установления новых норм, соответствующих достигнутому уровню развития общества¹².

Одной из форм систематизации законодательства является кодификация, с помощью которой «обеспечивается системное нормативное регулирование

¹⁰ См. подробнее: *Осипов М. Ю.* Правовые процессы и их эффективность : монография. М., 2017. 350 с.

¹¹ *Осипов М. Ю.* Указ.соч.

¹² Систематизация законодательства как способ его развития : колл. монография / отв. ред. В. А. Сивицкий. М., 2010. С. 11.

одного вида общественных отношений путем создания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта, выражающего содержательную и юридическую специфику структуры обособленных подразделений системы права»¹³.

Таким образом, систематизация неразрывно связана с правотворчеством, поскольку предполагает не только упорядочение нормативных правовых актов, но и внесение изменений, обеспечивающих их непротиворечивость и согласованность.

Учитывая многообразие и динамичность общественных отношений, которые регулируются законодательством об административных правонарушениях, многочисленные бессистемные изменения, вносимые в КоАП РФ, дуализм правового регулирования, двухуровневую систему как особенность данного законодательства с учетом федеративных отношений, а также проводимую в настоящее время реформу¹⁴, можно предположить, что надлежащая систематизация является наиболее действенным способом обеспечения эффективности правового регулирования административной ответственности.

Указанную систематизацию следует осуществить путем кодификации, исходя из принципа недопустимости включения норм об административной ответственности в иные законодательные акты, не посвященные целиком и полностью правовому регулированию административной ответственности как единого правового института на основе его системы. Также при этом следует учитывать двухуровневую систему законодательства об административных правонарушениях, а именно: на федеральном уровне провести полную кодификацию всех норм об административной ответственности в КоАП РФ; на уровне субъектов РФ — полную кодификацию всех норм об административной ответственности в едином законе об административных правонарушениях (принятие в каждом субъекте РФ только одного закона об административных правонарушениях).

Отметим позицию Е. В. Овчаровой: при определении модели систематизации и кодификации административного принуждения следует руководствоваться целями превентивности и самодостаточности его мер¹⁵.

Более того, в рамках систематизации законодательства об административных правонарушениях представляется разумным определить требования к субъекту правотворчества в части обеспечения единой концепции реформирования административно-деликтного законодательства, а именно определить направленность вносимых изменений. Такие требования должны базироваться на научно-практических выводах, обоснованных тщательным анализом динамики изменений КоАП РФ с исследованием его воздействия на общественные отношения, в том числе с точки зрения стабильности их административно-деликтного регулирования.

¹³ Явич Л. С., Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 254.

¹⁴ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

¹⁵ Овчарова Е. В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 5.



Таким образом, первоочередной задачей в достижении эффективности правового регулирования административной ответственности является создание определенной модели систематизации норм права, а также формирование структурированной системы законодательных актов, которая позволила бы достичь высокого уровня качества законодательства.

В виде такой модели предлагается система единого КоАП РФ, который содержит нормы материального и процессуального права. Структура такого кодекса должна быть основана на трехуровневой рубрикации, т.е. состоять из разделов, глав и статей. Первый раздел «Общая часть» устанавливает общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях, понятие, виды и категории административных правонарушений, положения об административных наказаниях и правила их назначения, основания освобождения от административной ответственности и наказания, замены административного наказания, а также особенности административной ответственности несовершеннолетних.

Второй раздел «Особенная часть» содержит составы административных правонарушений, сгруппированные на основании родового объекта посягательства. Третий раздел «Субъекты административной юрисдикции» включает перечень таких субъектов, их компетенцию в производстве по делам об административных правонарушениях, а также подсудность и подведомственность дел об административных правонарушениях. Четвертый раздел «Производство по делам об административных правонарушениях» устанавливает общие положения такого производства, порядок судебного и несудебного производства по делам об административных правонарушениях. Пятый раздел «Исполнение административных наказаний» содержит общие положения и порядок исполнения отдельных видов административных наказаний. Заключительный — шестой раздел «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях» включает нормы о порядке осуществления такой помощи.

В целях построения единообразного регионального законодательства необходимо принять на федеральном уровне модельный закон об административных правонарушениях, который структурно должен соответствовать КоАП РФ, содержательно не противоречить ему, но вместе с тем не должен содержать дублирующих правовых норм. Единый закон об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации, аналогично КоАП РФ, должен состоять из трехуровневой рубрикации, а также содержать как материальные, так и процессуальные правовые нормы.

Первый раздел должен определять «Общие положения» рассматриваемого законодательства. Второй раздел «Особенная часть» должен включать составы административных правонарушений, сгруппированных по сферам общественных отношений, находящихся под правовой охраной субъекта РФ. Третий раздел «Субъекты административной юрисдикции» должен устанавливать перечень и полномочия должностных лиц по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях, подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях.

Анализ теоретико-правовых аспектов обеспечения эффективности правового регулирования в совокупности с современным состоянием законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о том, что существует ряд

проблем, решение которых может существенно повысить эффективность правового регулирования административной ответственности.

Оптимальным решением является систематизация и кодификация административно-деликтного законодательства. Достижение высокого уровня качества законодательства возможно путем создания определенной модели систематизации норм права, а также формирования структурированной системы законодательных актов.

Систематизация законодательства об административных правонарушениях предполагает анализ состояния правовых норм на предмет выявления в законодательстве концептуальных проблем структурно-функционального характера, нарушений юридико-технических требований, а также поиск недостатков в правовом регулировании. Результатом систематизации должны стать полнота, определенность, конкретизация регулирования, удобство использования нормативных правовых актов и реализации правовых норм, отсутствие противоречий. Достижение назначения систематизации играет первичную роль в обеспечении эффективности правового регулирования.

В рамках систематизации законодательства об административных правонарушениях, направленной на повышение его эффективности, представляется разумным определить требования к субъекту правотворчества в части обеспечения единой концепции реформирования административно-деликтного законодательства, а именно определить направленность вносимых изменений.

Такие требования должны базироваться на научно-практических выводах, обоснованных тщательным анализом динамики изменений КоАП РФ с исследованием его воздействия на общественные отношения, в том числе с точки зрения стабильности их административно-деликтного регулирования.

Достижение определенности правового регулирования и удобства использования законодательства об административных правонарушениях, а также реализации норм законодательства об административных правонарушениях, учитывая двухуровневую систему правового регулирования, возможно путем установления единой формы кодификации норм об административных правонарушениях в законодательстве субъектов РФ, которая будет ориентирована на КоАП РФ.

Кроме того, необходимо полностью кодифицировать административную ответственность при соблюдении принципов полноты и системности в едином нормативном правовом акте — КоАП РФ. Систематизацию следует осуществить путем кодификации, исходя из принципа недопустимости включения норм об административной ответственности в иные законодательные акты, не посвященные целиком и полностью правовому регулированию административной ответственности как единого правового института административного права, но с учетом двухуровневой системы законодательства об административных правонарушениях.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. — М. : Статут, 1999. — 710 с.
2. *Кирилин А. В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы : монография. — М., 2012. — 464 с.
3. *Кудрявцев В. И., Самощенко И. С., Никитинский В. Н., Глазырин В. В.* Эффективность правовых норм. — М., 1980. — 280 с.
4. *Лустова О. С.* Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм // Вестник Челябинского государственного университета. — 2004. — № 9 (1). — С. 22—29.
5. *Никитинский В. И.* Эффективность норм трудового права. — М. : Юрид. лит., 1971. — 247 с.
6. *Овчарова Е. В.* Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2021. — 511 с.
7. *Осипов М. Ю.* Правовые процессы и их эффективность : монография. — М., 2017. — 350 с.
8. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2004. — 832 с.
9. Реформа административной ответственности в России : колл. монография / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. — М., 2018. — 477 с.
10. *Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б.* К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. — 1971. — № 3. — С. 70—78.
11. Систематизация законодательства как способ его развития : колл. монография / отв. ред. В. А. Сивицкий. — М., 2010. — 535 с.
12. *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. — М., 2000. — Т. 1. — 528 с.
13. *Явич Л. С., Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. — М., 1982. — Т. 2. — 401 с.