

Саенко Сергей Иванович,
кандидат юридических наук, доцент,
Луганская академия внутренних дел им. Э. А. Дидоренко
Sergey Ivanovich Sayenko,
candidate of Law, Associate Professor,
Lugansk academy of internal affairs named after E.A. Didorenko
sergeisaenko@rambler.ru

**ОСОБЕННОСТИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФАКТОРА НА
ПРОЦЕСС СОЗДАНИЯ ИСТОЧНИКОВ НОРМ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ**

**PECULIARITIES OF THE INFLUENCE
OF THE ECONOMIC FACTOR ON THE PROCESS
OF CREATING SOURCES OF NORMS
OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF RUSSIA**

В статье обосновывается необходимость углубленного изучения факторов, воздействующих на процесс создания источников норм административного права Российской Федерации. Анализируется потенциал воздействия на административный правотворческий процесс уровня и характера динамики современного экономического развития России.

The article substantiates the need for in-depth study of factors affecting the process of creating sources of norms of administrative law of the Russian Federation. The potential impact on the administrative law-making process of the level and nature of the dynamics of Russia's current economic development is analyzed.

Фактор, источник норм, норма административного права, динамика экономического развития, Россия.

Factor, the source of norms, the norm of administrative law, the dynamics of economic development, Russia.

Процесс создания источников норм административного права России по своему социальному назначению призван давать жизнь социальным административно-нормативным регуляторам, порождая и оформляя их. При этом следует заметить, что указанный процесс нередко становится ареной столкновения политических, экономических и других интересов. В связи с этим учеными должны быть тщательно изучены жизненные ситуации и объективные условия, в которых протекает данный процесс, проанализирован российский и зарубежный опыт административно-правового нормотворчества, а также достаточно четко определены научные основы оптимизации существующей системы источников норм административного права Российской Федерации.

Без указанных шагов процесс создания источников норм административного права не сможет достичь желаемого результата, ожидаемого социального эффекта. Если же не учитывать различные факторы, воздействующие на процесс создания источников норм административного права, то это может негативно сказаться на развитии правовой системы Российской Федерации, поведении людей, приведет к созданию необоснованных, таких, что не соответствуют социальным ожиданиям, нормативно-правовых актов.

Все вышеобозначенное свидетельствует о том, что ученым нужно подвергнуть более углубленному изучению факторы, воздействующие на процесс создания источников норм административного права Российской Федерации, а также сделать их понятное описание с целью применения соответствующих методик в административном нормотворчестве и дальнейших научных исследованиях в этом направлении. Данная научная работа – это одна из авторских попыток освещения отдельных аспектов указанной проблемы. Главная цель этой статьи – анализ того, как сегодня уровень и характер динамики современного экономического развития России сказываются на процессе создания источников норм административного права.

Следует отметить, что современный уровень и характер динамики экономического развития Российской Федерации является одним из самых существенных факторов, который сегодня оказывает непосредственное влияние на процесс структурно-функционального развития системы источников норм административного права России. Тенденции функционирования российской экономики прямо и косвенно проявляют себя в административно-нормотворческом процессе органов государственной власти и местного самоуправления. Анализ нормативно-правовых актов, которые были приняты за годы независимости Российской Федерации, лишь доказывает тот несомненный факт, что в реальной действительности мало существует нормативных документов, которые находятся на расстоянии от экономики.

Особенности развития многоотраслевой российской экономики, которая сейчас пытается функционировать в условиях санкционного режима, введенного против Российской Федерации, непосредственно отражаются в системе источников норм административного права. Это проявляется, в частности, в том, что экономический фактор в системе источников норм административного права России вызывает изменения ее структурно-функциональных взаимосвязей. Такие изменения имеют несколько уровней своего проявления. Характеристику последних можно представить следующим образом.

Во-первых, соответствующие изменения происходят между отдельными блоками источников норм административного права. В частности, в российской административно-нормативной системе стало наблюдаться расширение массива нормативных документов, которые призваны создать

условия для более упрощенного или льготного функционирования государственного сектора экономики, поддержки отечественных производителей и т. п. И, наоборот, импорто-ориентированный блок административно-нормативных актов постепенно сужается в своем объеме, а в некоторых случаях даже целенаправленно ограничивается на определенный период в действии (по времени, по территории, по субъектам).

Яркой иллюстрацией указанной нормативной тенденции сегодня выступает такой блок источников норм административного права, который субъекты публичного администрирования сформировали в целях обеспечения нормативного сопровождения развития сельского хозяйства Российской Федерации. Содержание данного нормативного массива составляют многочисленные законодательные и подзаконные правовые акты, в числе которых:

1) Федеральные законы: «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 № 264-ФЗ¹; «О личном подсобном хозяйстве» от 07.07.2003 № 112-ФЗ²; «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11.06.2003 № 74-ФЗ³; «О сельскохозяйственной кооперации» от 08.12.1995 № 193-ФЗ⁴ и др.;

2) Указы Президента Российской Федерации: «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» от 13.05.2017 № 208⁵; «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015 № 683⁶; «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» от 30.01.2010 № 120⁷ и др.;

¹ О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (в ред. Федерального закона от 01.07.2017 г. № 144-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1. Ст. 27.

² О личном подсобном хозяйстве: Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ (в ред. Федерального закона от 01.05.2016 г. № 119-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. Ст. 2881.

³ О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 24. Ст. 2249.

⁴ О сельскохозяйственной кооперации: Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4870.

⁵ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁶ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

⁷ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.

3) Постановления (например, «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» от 14.07.2012 № 717⁸ и др.) и Распоряжения (например, «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы» от 02.10.2014 № 1948-р⁹ и др.) Правительства Российской Федерации;

4) Приказы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации: «Об утверждении перечней направлений целевого использования льготных краткосрочных кредитов и льготных инвестиционных кредитов» от 24 января 2017 г. № 24¹⁰; «Об утверждении стратегии Центра анализа экспорта продукции АПК до 2020 г.» от 17 мая 2017 г. № 242¹¹ и др.

Является ли вышеупомянутый блок системы источников норм административного права эффективным в деле нормативного сопровождения развития сельского хозяйства Российской Федерации - вопрос на сегодняшний день дискуссионный и требующий самостоятельного анализа. Вместе с тем, уже сейчас очевидно то, что представители публичного администрирования, которые формировали данный блок системы источников норм административного права России, предполагали, что последний поспособствует обеспечению российских граждан качественными отечественными продовольственными товарами, а также создаст преференции для реализации экономических интересов российскими сельскохозяйственными товаропроизводителями на внутреннем и внешних рынках.

Во-вторых, в системе источников норм административного права России экономический фактор вызывает также изменения структурно-функциональных взаимосвязей внутри самих блоков административно-нормативных источников – принимаются новые и прекращают свое действие не отвечающие современным тенденциям развития российской госу-

⁸ О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 32. Ст. 4549.

⁹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1948-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 41. Ст. 5566.

¹⁰ Об утверждении перечней направлений целевого использования льготных краткосрочных кредитов и льготных инвестиционных кредитов: Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 24 января 2017 г. № 24. URL: <http://agroportal2.garant.ru:81/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 12.10.2017).

¹¹ Об утверждении стратегии Центра анализа экспорта продукции АПК до 2020 г.: Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 17 мая 2017 г. № 242. URL: <http://agroportal2.garant.ru:81> (дата обращения: 12.10.2017).

дарственности нормативно-правовые акты. Данные нормативно-правовые акты или:

1) устанавливают новые, отличные от предыдущих, административно-нормативные механизмы регулирования определенных общественных отношений – показательным примером здесь выступают Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 № 5221-I (утратил силу)¹², Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (утратил силу)¹³ и Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27.11.2010 № 311-ФЗ¹⁴;

2) повышают (переходят с подзаконного на законодательный) либо понижают (переходят с законодательного на подзаконный) уровень административно-нормативного регулирования отдельных видов социальных связей – примерами тому являются Указы Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации от 26 июля 1995 г. № 765 (утратил силу)¹⁵ и «О дальнейшем развитии деятельности инвестиционных фондов» от 23 февраля 1998 г. № 193 (утратил силу)¹⁶, а также Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29.11.2001 № 156-ФЗ¹⁷.

В-третьих, под влиянием экономического фактора происходят изменения также и в структурно-функциональных взаимосвязях на микроуровнях административно-нормативной системы России, а именно – внутри конкретных источников норм административного права. В данном случае речь идет о перманентном внесении соответствующих изменений и (или) дополнений в отдельные источники норм административного права России, которые способствуют либо усилению, либо ослаблению структурных и функциональных связей административно-нормативных положений внутри таких источников. Здесь одним из ярких примеров того, как влияет экономический фактор на изменение структурно-функциональных взаимо-

¹² Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 № 5221-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 1224.

¹³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2066.

¹⁴ О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 232-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

¹⁵ О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 1995 г. № 765 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 3097.

¹⁶ О дальнейшем развитии деятельности инвестиционных фондов: Указ Президента Российской Федерации от 23 февраля 1998 г. № 193 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 9. Ст. 1097.

¹⁷ Об инвестиционных фондах: Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 281-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4562.

связей внутри отдельных источников норм административного права, выступает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также сопутствующие ему Федеральные законы: «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности за нарушение таможенных правил» от 23.06.2016 № 213-ФЗ¹⁸; «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности должностных лиц заказчика за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 26.07.2017 № 189-ФЗ¹⁹ и др.

Из приведенных примеров видно, что особенности динамики экономического развития Российской Федерации на всем протяжении периода ее независимости существенным образом сказывались на процессе структурно-функционального развития системы источников норм административного права. Полагаем, что такая тенденция сохранится и в дальнейшей перспективе. Поэтому субъекты административного нормотворчества должны выработать такие механизмы административно-нормативного регулирования общественных отношений, которые даже при многофакторном воздействии на них окажутся оптимальными для поступательного развития российского государства и повышения благосостояния его граждан.

¹⁸ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности за нарушение таможенных правил: Федеральный закон от 23.06.2016 № 213-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3882.

¹⁹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности должностных лиц заказчика за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 26.07.2017 № 189-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31. Ст. 4738.