

# 1.3 ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ КАТЕГОРИИ «МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ»

Мелехин А.В.

## ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ

**Аннотация.** Предметом исследования являются нормы отраслей российского права, регулирующие общественные отношения в различных сферах общественной жизни. В статье анализируются причины недостаточной эффективности государственного управления, выявляются проблемы эффективности мер государственного принуждения в различных сферах и предлагаются варианты её повышения. Необходимо учитывать и законность самих законов, т.е. справедливы ли содержащиеся в них требования. Обосновывается необходимость разработки такой стратегии развития российского права, которая должна стать неотъемлемой частью российского государства и общества. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. Для создания реального механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации необходимо предусмотреть юридическую ответственность в отношении должностных лиц (в том числе и с особым статусом) всех ветвей государственной власти, на которые возложена обязанность их выполнения — вплоть до отстранения от занимаемой должности в установленном законом порядке.

**Ключевые слова:** меры принуждения, государственное принуждение, государственное управление, эффективность, повышение эффективности, общественная жизнь, российское право, российское общество, Конституционный Суд, ответственность.

**Review.** The subject of the research is the provisions of different branches of law regulating social relations in various spheres of social life. In his article Melekhin analyzes the reasons for the lack of efficiency of public administration, identifies the problems of efficiency of measures of government coercion in various fields and provides suggestions to improve it. According to the author of the article, it is also necessary to take into account legitimacy of law themselves, i.e. whether they have justified and reasonable requirements or not. The author emphasizes the need to create the strategy of the development of Russian law that would become an integral part of the Russian state and society. In the process of writing this article the author has used the following research methods: hermeneutical approach, systems approach, analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law method and other methods that are usually used in legal research. The author concludes that in order to create an efficient mechanism of the execution of judgements of the Constitutional Court of the Russian Federation, it is necessary to cover the legal liability of officials (including officials with special status)

*who represent all branches of governance and bear the responsibility to execute these judgements including their dismissal from office in case they fail to perform their obligations.*

**Keywords:** *responsibility, government coercion, governance, efficiency, increase in efficiency, social life, Russian law, Russian society, enforcement, constitutional court.*

С тавшие крылатыми слова Николая I о том, что Россией правит не он, а «30 000 столоначальников», не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Они только в очередной раз подчеркивают значимость института государственной службы в системе государственного управления.

Практика государственного строительства на современном этапе свидетельствует о том, что необходимо более последовательно формировать государственные структуры, уполномоченные рассматривать претензии, высказываемые гражданами в адрес государства. В определенной мере эту имеющую многолетний хронический характер российскую проблему теперь можно решить в рамках административного судопроизводства (см.: федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»).

Далеко не всегда реализация мероприятий, осуществляемых в рамках проводимых административных реформ заканчивалась успешно. Например, на протяжении ряда лет с завидным постоянством не достигали целей попытки сокращения численности российских чиновников. С 1994 г. по 2009 г. их численность увеличилась с 10004,3 млн. человек до 1674,7 млн. человек. И это несмотря на то, что все три Президента России ставили задачу перед Правительством России о необходимости решительного сокращения численности государственного аппарата: в 1997 г. Б. Н. Ельцин (предлагалось сократить на 20%); в 2000 г. В. В. Путин (сокращение на 10%); в 2006 г. Д. А. Медведев (сокращение на 20% в течение трех лет).

Одной из главных причин недостаточной эффективности государственного управления является оптимизация не количества, а качества трудовой деятельности. Например, в Китае всего 769 млн. работников из примерно

1,5 млрд. населения и в среднем в течение года они трудятся 2200 часов<sup>[1]</sup>. Примерно столько же работают в Мексике (2237), Греции (2037) и Чили (2015). В странах ОЭСР люди работают значительно меньше — 1770 часов в год, а в России — 1980 часов. В то же время, количество рабочих часов не всегда непосредственно связано с качеством и уровнем жизни. Например, в США работают много (1788 часов), в Голландии значительно меньше (на 408 часов), а Россия находится посередине между ними (1980 часов). Однако российское качество жизни весьма заметно уступает подобному показателю, достигнутому США и Голландией.

По мнению специалистов<sup>[2]</sup>, в России пока еще «целостной и ориентированной на будущее модели развития не сложилось». Это обстоятельство также негативным образом сказывается на формировании качественной и стабильной системы российского законодательства. С периода распада СССР и образования Российской Федерации количество дотационных регионов не уменьшается, а продолжает оставаться стабильно высоким. Лишь только 9–11 регионов из 85 являются финансовыми донорами.

Такие экономические диспропорции не могут не оказывать отрицательного воздействия на социально-экономическое состояние в обществе. Кроме того, это является дополнительной нагрузкой на правоохранительные органы и в условиях наблюдающейся напряженности в социально-экономической сфере общественной жизни увеличивает их усилия, направленные на укрепление законности в государстве.

Эксперты Высшей школы экономики (ВШЭ) обоснованно считают, что российской экономике нужна новая модель роста, а для этого нужна новая модель социальной политики. Они считают, что главным преимуществом российской экономики способно служить только

качество человеческого капитала, которое зависит от проводимой государством социальной политики [3]. Делая прогноз на 2015–2018 гг. они приходят к выводу о том, что в результате ухудшения ценовых условий и стагнации объемов поставок выпадающие доходы от экспорта составят \$170–190 млрд. ежегодно. В свою очередь ограниченные возможности рефинансирования внешнего долга приведут к сохранению чистого оттока капитала в \$110–120 млрд. в 2015 г. и его медленному снижению в последующие годы [3].

В опросе, проведенном в ноябре-декабре 2014-го Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) [4], в пятерку главных проблем коммерсантов в 2014 году попали недостаток квалифицированных кадров (эту трудность отметили 46 процентов компаний), рост цен (43 процента), избыточно высокие налоги (41 процент), административные барьеры (29 процентов) и сложность с доступом к кредитным ресурсам (28 процентов).

Впервые за все время исследований коррупция не вошла в список ключевых проблем. Ее вытеснил другой вариант ответа «сложность с доступом к кредитным ресурсам», выросший за год на 12 процентов. Если в 2013 году коррупцию в органах власти считали главным тормозом для развития бизнеса треть участников опроса, то в 2014-м таких оказалось лишь 25%. Бизнесменов стала больше волновать проблема дорогих кредитов, переместившаяся с девятого на пятое место.

В то же время, вовлеченность малого бизнеса в коррупционные отношения продолжает оставаться широко распространенной практикой в России. К такому выводу пришли эксперты общероссийского объединения малого и среднего предпринимательства «Опора России», проведя исследование «Малый бизнес и коррупция: перспективы преодоления» [5]. Перспективы представляются весьма туманными. Хотя треть предпринимателей вопреки стереотипам ведут бизнес не прибегая к неформальным умамасливаниям чиновников, большинство не только поддавались на различные вымога-

тельства со стороны госслужб, но и сами становились инициаторами такого способа решения бизнес-задач. 67% предпринимателей в 2014 году решали проблемы с помощью взяток. Они считают, что снизить уровень коррупции реально. Для этого достаточно упростить законодательную систему, снизить обязательные требования к предпринимательской деятельности, минимизировать прямой контакт представителей государства и предпринимателей.

По мнению первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Александра Буксмана, средний размер полученных в 2014 году в России взяток составил 682 тысяч рублей, «а по преступлениям, связанным с дачей взятки, — 606 тысяч рублей» [6].

Наиболее подверженными коррупции остаются сферы исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе (почти каждое четвертое выявленное нарушение), а также госзакупки, расходование бюджетных средств, использование государственного и муниципального имущества.

Если традиционно ссылаться только на недостатки в работе правоохранительных органов России, то это будет только очередной «лакировкой», но не решением носящих системный характер государственных проблем. Здесь самое время напомнить, что причинами, лежащими в основе совершения преступлений, по мнению криминологов, являются более 350 факторов, из которых только около 50 следует отнести на счет неэффективной деятельности правоохранительных органов.

В современной России имеется необходимость в научно обоснованной стратегии развития государства, составной частью которой должна быть и стратегия развития российского права, рассматриваемая как неотъемлемая часть российского государства и общества (можно и в другой последовательности).

Утвержденная в мае 2012 г. структура федеральных органов исполнительной власти постоянно совершенствуется, но по отношению к прошлым годам отличается относительной стабильностью. По состоянию на 2 февраля

2015 г. всего в Российской Федерации действовало 77 федеральных органов исполнительной власти, из которых — 22 федеральных министерства, — 32 федеральные службы и 23 федеральных агентств. В частности, за этот период времени было создано следующие четыре новых федеральных министерства: Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России); Министерство Российской Федерации по делам Крыма; Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации; Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа.

В целях установления правовых основ стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования был принят соответствующий федеральный закон (см.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Высказывается обоснованная точка зрения о том, что <sup>[7]</sup> «закон о стратегическом планировании должен стать ориентиром для всех участников управленческой, экономической и иной деятельности». При этом, весь комплекс принимаемых государством в этой сфере мер следует направить на выработку у граждан внутреннего неприятия любых правонарушений.

Указом Президента России (см.: Указ Президента Российской Федерации от 6 июля 1995 г. № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации») в целях реализации положений Конституции Российской Федерации и укрепления на ее основе российской государственности и правовых основ российского общества, а также обеспечения системности, плановости и скоордини-

рованности законотворческого процесса была предусмотрена разработка концепции правовой реформы, которая так и не была принята.

Реформы, направленные на повышение эффективности функционирования государственного аппарата, проводились не всегда целенаправленно, системно и не всегда под действенным контролем государства. Поэтому на высказываемые по этому поводу упреки (между прочим — упреки, исходящие со стороны государства) возникали следующие логически обоснованные естественные вопросы, на которые далеко не всегда в административном законодательстве и многочисленных концепциях мы находим ответы:

- знают ли соответствующие уполномоченные органы государства о том, сколько требуется нашей стране юристов, врачей, полицейских, судей, прокурорских работников, программистов, учителей, рабочих и т.д.?
- имеется ли в государстве научно обоснованная программа по подготовке необходимого количества высококвалифицированных специалистов и работников иных профессий?
- разработана ли в государстве концепция (программа или доктрина) по трудоустройству и решению социально-экономических вопросов для молодых специалистов?
- имеется ли у государства перечень или соглашение с бизнесом по разграничению осуществления и обеспечения функций в социально значимых для большинства населения сферах?

Наблюдавшаяся в этом важнейшем вопросе государственного управления определенная бессистемность постепенно меняется к лучшему. Неспроста например <sup>[8]</sup>, Президент России Владимир Путин в феврале 2015 г. дал поручение Правительству РФ до 15 сентября 2015 г. разработать национальный справочник профессий, востребованных на современном рынке труда, предусмотрев включение в него новых и перспективных специальностей. В ответ Правительство Российской Федерации совместно с Национальным советом при Президенте

Российской Федерации по профессиональным квалификациям сообщило о разработке к 2015 году и утверждении не менее 800 профессиональных стандартов, а также принятии не менее 400 в 2014 году.

Помимо этого, до 15 сентября 2015 года оно должно обеспечить принятие закона о профессиональных стандартах для приема на работу, которые должны разрабатываться по приоритетным направлениям развития экономики, утвержденным Правительством России «дорожным картам» и предложениям работодателей.

Кроме того, до 15 мая 2015 г. необходимо было утвердить и разработать план-график формирования сети независимых центров сертификации профессиональных квалификаций, включающий в себя соответствующие целевые показатели, а также механизм аккредитации таких центров.

По этому поводу очень точно заметил известный ученый и политик академик Е. М. Примаков, который считает, «что Россия устала от нескончаемых и незаконченных реформ — это факт»<sup>[9]</sup>.

Следует отметить, что в основе как совершенства, так и несовершенства любого вида законодательства, а значит и общего состояния законности в целом, всегда лежит *человеческий фактор*. Это характерно как для нормотворческого, так и для правоприменительного процессов. Не должен подлежать сомнению тот факт, что законодательство формируется специально уполномоченными людьми. В последующем другими специально уполномоченными людьми по установленной процедуре законодательные положения претворяются в практику повседневной жизни.

Говоря о сложности осуществления качественного законотворческого процесса отметим одну из объективных его проблем, заключающуюся в том, что «мир очень быстро меняется. А когда мир так быстро меняется, очень трудно принимать решения на длительную перспективу»<sup>[10]</sup>. В идеале охранительные нормы, содержащиеся в УК РФ или в КоАП РФ, должны

находить свое отражение в соответствующих регулятивных нормах права.

Наступивший 2015 г. также обещает быть «урожайным» на новые федеральные законы. Например, только в связи с реализацией Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (См.: Распоряжение Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева от 27 января 2015 г. № 98-р, утвердившего «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». // Российская газета. 2015. 2 февраля) (далее — План), принятым в ответ на введение рядом государств против Российской Федерации санкций, предусмотрена разработка 31 проекта федеральных законов и 18 постановлений Правительства РФ. Основное внимание в нем привлечено к разработке мероприятий по первому разделу («Активизация экономического роста»). Только по этому разделу Плана (всего их четыре) предусмотрена разработка 22 проектов федеральных законов и 8 постановлений Правительства РФ. В частности, по этому направлению предусмотрены: стабилизационные меры; меры по импортозамещению и поддержке несырьевого экспорта; снижение издержек бизнеса; поддержка малого и среднего предпринимательства.

Проблему законности, как широкую социальную категорию, в государстве посредством только наличия одних законов нельзя успешно решить. Для такого утверждения имеются следующие доводы и соображения.

Необходимо учитывать и законность самих законов, т.е. справедливы ли содержащиеся в них требования. В данном случае специалисты сравнивают влияние законов на характер регулирования общественных отношений с воздействием лекарств на организм и поэтому предлагают принимать законодательные новеллы только после проверки их применения в «пилотных» регионах. Реализация этих предложений позволит «отсеять существенную часть сырых

и безграмотных новелл, влияющих на повседневную жизнь граждан и бизнеса <sup>[11]</sup>.

Если суммировать все годы после распада СССР (с 1992 г.), то оценочная сумма вывезенного капитала за границу составит никак не менее 2 трлн. долларов, что вполне сопоставимо с годовым ВВП современной России. Эта информация наводит на размышления о том, что якобы «государство кошмарит бизнес» все-таки трактуется несколько односторонне (складывается впечатление, что это своего рода лоббирование) и не в полной мере отражает истинное положение дел во взаимоотношениях между российским государством и бизнесом.

Что представляет для России совокупный размер убежавшего за границу капитала можно проиллюстрировать на следующем примере. По объему ВВП рейтинг первой десятки государств по итогам 2013 г. выглядел следующим образом (трлн. долларов): США — 16,24; Китай — 8,22; Япония — 5,95; Германия — 3,42; Франция — 2,61; Великобритания — 2,47; Бразилия — 2,25; Россия и Италия — по 2,01; Индия — 1,84 <sup>[12]</sup>.

Испокон веков в России существует тонко подмеченная сатириками своего рода национальная забава, дошедшая и до нас — не торопиться выполнять законодательные требования и особенно — если они тебе не выгодны. По состоянию на 20-летие Конституции Российской Федерации, начиная с 1995 года федеральными органами государственной власти не было

исполнено 51 решение Конституционного Суда Российской Федерации и более 300 решений — органами государственной власти на региональном уровне <sup>[13]</sup>. Для создания реального механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации необходимо предусмотреть юридическую ответственность в отношении должностных лиц (в том числе и с особым статусом) всех ветвей государственной власти, на которые возложена обязанность их выполнения — вплоть до отстранения от занимаемой должности в установленном законом порядке.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации Валерий Зорькин резко отрицательно относится к оправданиям и попыткам внесения в российскую нормотворческую практику элементы англосаксонского прецедентного права. Нельзя не согласиться с ним в том, что «любые попытки решительно прививать к российской правовой системе англосаксонские юридические «побеги» — неоправданны и разрушительны <sup>[14]</sup>.

В заключение позволим себе процитировать великого древнегреческого философа Аристотеля, который много веков назад высказал отличающуюся постоянной востребованностью и актуальностью мысль о том, что «самое главное при всяком государственном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Интернет. Даниил Сотников. Китайцам нужно меньше работать, решили аналитики Пекинского педагогического университета. //Vedomosti.ru. 2014. 4 декабря. Эта публикация основана на статье «Китаю пора отдохнуть» из газеты «Ведомости» от 04.12.2014, № 226 (3730).
2. Лукьянов Федор (председатель президиума Совета по внешней и оборонной политике). Чувство глубокого неудовлетворения. //Российская газета. 2014. 19 ноября.
3. Интернет. Ольга Кувшинова. России нужна новая модель экономического роста. //Ведомости. 2015. 6 апреля. (ж-л Макроэкономика и бюджет. Статья опубликована в № 3806 от 07.04.2015 под заголовком: Потерянное десятилетие).
4. Интернет. Александр Волобуев. Банки страшнее коррупции. //2015. 11 марта..
5. Интернет. Римма Авшалумова. Малому бизнесу выгодна коррупция. //Vedomosti.ru. 2014. 15 августа. Эта публикация основана на статье «Малому бизнесу выгодна коррупция» из газеты «Ведомости» от 15.08.2014, № 149 (3653).

6. Интернет. Генпрокуратура определила средний размер российской взятки. // События Lenta.Ru. 2014. 16 декабря.
7. Тихомиров Юрий. Проверим правописание (Почему Уголовный кодекс оказался в «лохмотьях», а Административный вырос втрое). // Российская газета. 2014. 28 октября.
8. Интернет. Путин поручил разработать справочник востребованных профессий. // РИА Новости. 2015. 23 февраля.
9. Исповедую оптимизм (Евгений Примаков о «горячих точках», «холодной войне» и новой экономике). // Российская газета. 2014. 29 октября.
10. Евгений Шестаков. О колкостях и тонкостях (интервью с российским постпредом в ООН Виталием Чуркиным). // Российская газета. 2014. 29 сентября.
11. Интернет. Павел Аптекарь. От редакции: Ученые предложили правила законодательства. Vedomosti.ru. 2014. 2 июня. // Эта публикация основана на статье «Как писать законы» из газеты «Ведомости» от 02.06.2014, № 97 (3601).
12. Источник: Всемирный банк. // Российская газета. 2014. 20 ноября.
13. М. М. Какителашвили, Н. В. Щукина. Современное состояние и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. // 20 лет Конституции Российской Федерации: сб. ст. / авт. кол. под рук. Т. Л. Козлова; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2013. С. 94
14. Валерий Зорькин (Председатель Конституционного суда РФ). Экономика и право: новый контекст. // Российская газета. 2014. 23 мая

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Internet. Daniil Sotnikov. Kitaitzam nuzhno men'she rabotat', reshili analitiki Pekinskogo pedagogicheskogo universiteta. // Vedomosti.ru. 2014. 4 dekabrya. Eta publikatsiya osnovana na stat'e 'Kitayu pora otdokhnut' iz gazety 'Vedomosti' ot 04.12.2014, № 226 (3730).
2. Luk'yanov Fedor (predsedatel' prezidiuma Soveta po vneshnei i oboronnoi politike). Chuvstvo glubokogo neudovletvoreniya. // Rossiiskaya gazeta. 2014. 19 noyabrya.
3. Internet. Ol'ga Kuvshinova. Rossii nuzhna novaya model' ekonomicheskogo rosta. // Vedomosti. 2015. 6 aprelya. (zh-l Makroekonomika i byudzhnet.Stat'ya opublikovana v № 3806 ot 07.04.2015 pod zagolovkom: Poteryannoe desyatiletie).
4. Internet. Aleksandr Volobuev. Banki strashnee korruptsii. // 2015. 11 marta..
5. Internet. Rimma Avshalumova. Malomu biznesu vygodna korruptsiya. // Vedomosti.ru. 2014. 15 avgusta. Eta publikatsiya osnovana na stat'e 'Malomu biznesu vygodna korruptsiya' iz gazety 'Vedomosti' ot 15.08.2014, № 149 (3653).
6. Internet. Genprokuratura opredelila srednii razmer rossiiskoi vzyatki. // Sobytiya Lenta.Ru. 2014. 16 dekabrya.
7. Tikhomirov Yurii. Proverim pravopisanie (Pochemu Ugolovnyi kodeks okazalsya v 'lokhmot'yakh', a Administrativnyi vyros vtroe). // Rossiiskaya gazeta. 2014. 28 oktyabrya.
8. Internet. Putin poruchil razrabotat' spravochnik vostrebovannykh professii. // RIA Novosti. 2015. 23 fevralya.
9. Ispoveduyu optimizm (Evgenii Primakov o 'goryachikh tochkakh', 'kholodnoi voine' i novoi ekonomike). // Rossiiskaya gazeta. 2014. 29 oktyabrya.
10. Evgenii Shestakov. O kolkostyakh i tonkostyakh (interv'yu s rossiiskim postpredom v OON Vitaliem Churkinym). // Rossiiskaya gazeta. 2014. 29 sentyabrya.
11. Internet. Pavel Aptekar'. Ot redaktsii: Uchenye predlozhili pravila zakonodatel'stva. Vedomosti.ru. 2014. 2 iyunya. // Eta publikatsiya osnovana na stat'e 'Kak pisat' zakony' iz gazety 'Vedomosti' ot 02.06.2014, № 97 (3601).

12. Istochnik: Vsemirnyi bank. // Rossiiskaya gazeta. 2014. 20 noyabrya.
13. М. М. Kakitelashvili, N. V. Shchukina. Sovremennoe sostoyanie i problemy ispolneniya reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii. // 20 let Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: sb. st. / avt. kol. pod ruk. T. L. Kozlova; Akad. Gen. Prokuratury Ros. Federatsii.— М., 2013. S. 94
14. Valerii Zor'kin (Predsedatel' Konstitutsionnogo suda RF). Ekonomika i pravo: novyi kontekst. // Rossiiskaya gazeta. 2014. 23 maya