



**Марьям Владимировна
АНИСИФОРОВА,**

начальник отдела

Всероссийского научно-
исследовательского

института

Министерства внутренних
дел Российской Федерации,

доцент кафедры
административного
и финансового права

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

maribuchneva@mail.ru

121069, Россия, г. Москва,
ул. Поварская, д. 25, стр. 1

Стимулирование в системе функций административного права

Аннотация. В статье рассмотрена одна из основополагающих и центральных проблем теории и практики административного права — проблема реализуемых ею функций. Исследована и обоснована перспективность стимулирующей функции административного права, главное предназначение которой состоит в создании определенной модели поведения участников административных правоотношений. Выявлены отличия данной функции от иных функций административного права, в том числе регулирующей, охранительной, воспитательной, гуманистической, координационной, правообеспечительной и некоторых др. При обнаружении наибольшего сходства стимулирующей функции с воспитательной функцией административного права одновременно обращено внимание и на ее существенную отличную от иных специфику. Объяснены роль и значение реализации стимулирующей функции в административном праве с учетом современных нужд организации и обеспечения общественных управленческих отношений, входящих в его предмет. Подчеркнуто значительное дополнение догматической части современного административного права, его новый жизненный цикл и возникающий в этой связи спрос на развитие института административно-правового стимулирования.
Ключевые слова: правовые стимулы, административно-правовое стимулирование, функции административного права, стимулирующая функция.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.111.11.156-164

Maryam V. ANISIFOROVA,

head of Department of the NRI of the

Ministry of Interior of the Russian,

docent of the Department of

administrative law and procedure

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

maribuchneva@mail.ru

25/1, ul. Povarskaya, Moscow, Russia, 121069

Stimulation in the System of Functions of Administrative Law

Abstract. The article considers one of the fundamental and central problems of the theory and practice of administrative law — this is the problem of the functions it implements. The prospects of the stimulating function of administrative law, whose main purpose is to create a certain model of behavior

of participants in administrative legal relations, have been investigated and substantiated. Distinctions are made between it and other functions of administrative law, including regulatory, protective, educational, humanistic, coordinating, law enforcement, and some others. When the greatest similarity between the stimulating function and the educational function of administrative law is found, attention is simultaneously drawn to its significant difference from others. The role and significance of the implementation of the stimulating function in administrative law are explained, taking into account the modern needs of the organization and ensuring public managerial relations included in its subject. A significant addition to the dogmatic part of modern administrative law, its new life cycle and the resulting demand for the development of the institution of administrative and legal incentives are emphasized.

Keywords: *legal incentives, administrative and legal incentives, functions of administrative law, stimulating function.*

Правовое стимулирование особенно актуально для теории и практики административного права и находит прямое и самое частое практическое выражение в повседневной жизни, обеспечивает необходимые результаты в основных ее сферах и областях, упорядочивает наиболее важные социальные и государственные процессы, согласуя при этом интересы «управляющих» и «управляемых».

Административное право с точки зрения его функционального назначения, а фактически — роли, выполняемой в организации и в сопровождении современных общественных управленческих отношений, не стоит на месте и находит новые границы в своем непрерывающемся развитии. Сами функции административного права логично изменяются и перестраиваются, исходя из потребностей времени и социальной жизни, поскольку их главное предназначение всегда заключается в обслуживании¹.

Сегодня перед административным правом стоят новые вопросы и новые задачи, поскольку оно уже не то полицейское право, о котором рассказали нам И. Е. Андреевский в 1874 г., или В. М. Гессен в 1903 г., или Н. И. Лазаревский в 1908 г., и даже не то административное право, концепции обновленного предмета которого были изложены в советский период в работах Ю. М. Козлова, С. С. Студеникина, Г. И. Петрова, В. М. Манохина и др.

Догматическая часть актуального административного права значительно дополнена и переработана с учетом тех тенденций, потребностей, которые сложились в обществе и государстве, при этом «...запрет и ограничение — самые элементарные и примитивные способы воздействия на поведение — не должны становиться единственно ассоциируемыми с административным правом»².

¹ Анисифорова М. В. Некоторые проблемы толкования и применения административно-правовых норм // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 85.

² Анисифорова М. В. Административное право: об историческом и логическом // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 18—22.

Примерно об этом можно прочитать в наиболее прогрессивных, по нашей субъективной оценке, научных работах. Вот несколько примеров. Об отходе наказательной функции на второй план в административном праве заявляется А. Б. Зеленцовым³, мнение которого находит достойную поддержку среди ученых-административистов⁴. В курсе лекций по административному праву А. В. Мелехин отмечает «приоритет использования убеждения в осуществлении функций исполнительной власти»⁵. Л. Л. Попов, рассуждая о методах административного права, подчеркивает мысль о возникновении потребности «в иных методах административно-правового регулирования».

Поэтому важным и перспективным условием функционального развития административного права и эффективности государственного управления (в его собственном значении) представляется институт административно-правового стимулирования с его собственным предметом, пределами, особенностями стимулирующего административного правоотношения, административно-правовыми стимулами, а также функциями.

Функциональная направленность средств и способов административно-правового стимулирования логично вытекает из природы этого процесса, а магистральной для него функцией является собственно стимулирующая⁶.

Термин «функция» вводится при характеристике как самой отрасли административного права, так и ее отдельных нормативно-структурных элементов (субинститутов, институтов, подотраслей). Стимулирующая функция в принципе редко упоминается, это касается и обсуждения функций административного права, и исполнительной власти, и государственного управления, и административно-правовых отношений и т.д.

Среди функций административного права традиционно называются правоохранительная, организационная, координационная, правотворческая, правоисполнительная, воспитательная⁷. Иногда этот ряд дополняется другими функциями, например правовосстановительной⁸, или же, наоборот, изложение соответствующего

³ См.: Зеленцов А. Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5—20.

⁴ См.: Старилов Ю. Н. Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42—54; Писенко К. А. От философии права к теории административного процесса: значение трудов А. Б. Зеленцова для развития российского административно-процессуального права и обеспечения баланса интересов // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 65—68.

⁵ Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

⁶ См.: Анисифорова М. В. Административно-правовое стимулирование : монография. М. : Проспект, 2023. С. 97 и сл.

⁷ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГ-Пресс, 2019.

⁸ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2001. С. 229.

научно-аналитического материала ограничивается указанием на две общеотраслевые функции — регулирующую и охранительную⁹.

Есть также непопулярный подход, согласно которому функции определяются через установление административно-правового регулирования в определенных сферах (взаимодействия субъектов правоотношений, правил функционирования объектов государственного управления, ресурсного обеспечения), административно-правовой статус субъектов и объектов правоотношений в сфере государственного управления¹⁰ и др.

Что же касается исследования собственно стимулирующей функции в административном праве, то здесь все довольно скромно; даже в тех случаях, когда в научных работах встречаются звучные тематические заголовки, их содержание ограничивается лишь упоминанием о том, что такое явление существует в правовой природе¹¹.

Своеобразие в подходах к анализу функций в административном праве связано прежде всего с неодинаковым пониманием административистами предмета, преобладающего метода и принципов данной правовой отрасли, через которые определяются общая юридическая цель, назначение административно-правового регулирования.

Однако следует признать, что амплитуды таких научных колебаний не так значительны, в основном общую поддержку находит позиция, уточняющая функции административного права через положения, разработанные общеправовой теорией. Сюда, конечно же, относятся уже обозначенные и традиционные для каждой правовой отрасли функции — это регулятивная и охранительная, которые, в свою очередь, обрастают отраслевой спецификой и уточняются применительно к отдельным видам правоотношений. Причем какие бы варианты их конкретизации не использовались, полного содержательного совпадения этих функций со стимулирующей не усматривается.

Так, потенциал регулятивной функции, которую иногда разделяют на регулятивно-статическую и регулятивно-динамическую¹², сосредоточен на закреплении и урегулировании общественных отношений через определение статусов различных субъектов правоотношений, правил их поведения. Самая большая группа правовых норм обеспечивает реализацию регулятивной функции. В административном законодательстве (законодательных и подзаконных актах, содержащих преимущественно нормы административного права) статическую регулирующую

⁹ Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Административное право : учебник. М. : Юстицинформ, 2007.

¹⁰ Долгополов А. А., Белоконов А. В. Функции административного права в государственном управлении // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4 (38). С. 89—90.

¹¹ См., например: Горбунова Я. П. Актуальные проблемы развития стимулирующих функций административного штрафа как средства, стимулирующего правопослушное поведение у граждан и юридических лиц в Российской Федерации // Научно-исследовательские публикации. 2014. № 4 (8). С. 6—13.

¹² См., например: Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2002. С. 247—248.

роль выполняют правовые нормы, устанавливающие правовые возможности для субъектов административного права (прежде всего — граждан, юридических лиц, государственных органов, государственных служащих) действовать по своему усмотрению, а динамическую — те положения, которыми предопределяются конкретные обязательства для них.

Регулирующая функция, будь то статическая или динамическая, обусловлена природой и социальной ролью административного права в жизни общества и государства, она в меньшей степени специфицирована, как бы «в нем растворена»¹³, и не учитывает тех «пожеланий» к будущему правовому отношению, которые заложены в механизме административно-правового стимулирования. Например, в ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится административно-правовая норма, согласно которой гражданский служащий имеет право на государственное пенсионное обеспечение. В этом же Законе государственное пенсионное обеспечение представляется в виде гарантии, обеспечивающей правовую и социальную защищенность гражданских служащих и повышающую мотивацию эффективного исполнения ими своих служебных обязанностей. Первая правовая норма (заключенная в ч. 1 ст. 14) выполняет регулируемую функцию, поскольку конкретизирует правовой статус государственного гражданского служащего путем установления для него соответствующего права, а вторая — стимулирующую, так как повышает заинтересованность к длительному и эффективному осуществлению государственно-служебной деятельности до достижения служащим пенсионного возраста, т.е. в этом случае средством воплощения результата административно-правового стимулирования уже является ч. 1 ст. 52.

Хотя регулирующая функция и имеет огромное системообразующее значение в административном праве, ею не обеспечиваются в полной мере целенаправленность, позитивная «установочность» административно-правового стимулирования. Потенциал этого механизма раскрывается благодаря выполнению собственно стимулирующей функции, которая не является тождественной по отношению к функции регулирующей.

Стимулирующая функция административного права призвана не просто урегулировать статус участника общественных управленческих отношений, но создать у него необходимую мотивацию к определенной модели поведения.

Иногда в литературе к указанным подвидам регулирующей функции (статической и динамической) также добавляют регулятивно-охранительную функцию, но более традиционный подход заключается в самостоятельном выделении правоохранительной функции наряду с регулятивной. Правоохранительная функция административного права состоит в установлении конкретных границ поведения субъекта административного права, благодаря чему обеспечивается охрана управленческих общественных отношений, защищаемых административно-правовыми нормами.

С одной стороны, в основе этой функции, как и стимулирующей функции, — специальное назначение права, конкретные «стратегированные» направления

¹³ *Абрамов А. И.* Понятие функции права // Журнал российского права. 2006. № 2 (110). С. 71—83.

правового воздействия, но с другой — правоохранительные нормы и правоотношения, в отличие от стимулирующих, «направлены на пресечение и предотвращение общественно опасного противоправного поведения»¹⁴. Типичным примером правоохранительных норм могут быть те, в которых содержатся запреты и указания на применение мер административного принуждения в случае их нарушения.

Допустим, в том же Законе о государственной гражданской службе содержится правовой запрет, адресованный к конкретному субъекту административного права — государственному гражданскому служащему, на занятие предпринимательской деятельностью, а за его нарушение предусматривается мера дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия (п. 4 ч. 1 ст. 59.2). Эти правовые нормы не относятся к числу стимулирующих и не выполняют соответствующую функцию, поскольку стимулирование может основываться на «конфликтном правоотношении», но не тождественно мере юридической ответственности.

Развивая этот пример, можно сказать, что стимулирующую роль будут выполнять, скорее, нормы статей, устанавливающие возможность представления гражданского служащего к награждению при отсутствии у него дисциплинарных взысканий (к примеру, гражданский служащий, занимающий соответствующую должность в Министерстве финансов РФ, может быть представлен к награждению знаком отличия в том числу при отсутствии у него дисциплинарного взыскания¹⁵).

Наибольшее сходство стимулирующей функции наблюдается при ее соотношении с воспитательной. Особенностью этой функции является «воздействие на сознание и поведение людей по различным информационным каналам (например, через СМИ), позитивным и негативным правовым опытом граждан, наконец, нежеланием (страхом) подвергнуться государственным принудительным мерам, неблагоприятным последствиям противоправного поведения»¹⁶.

Воспитательная функция административного права опирается на метод убеждения, одной из форм которого может быть поощрение (как и в случае с административно-правовым стимулированием), выраженное в применении к участнику управленческих общественных отношений каких-либо материальных или моральных «благ». Но, как нам уже известно, этими средствами процесс административно-правового стимулирования не ограничивается, он также может быть связан с правоограничениями (к примеру, возникать в связи с выбором «последствия» нарушения административно-правовой нормы), поэтому нельзя рассматривать его исключительно как правовую форму реализации только метода убеждения или только метода принуждения в государственном управлении.

¹⁴ См., например: *Лапшина О. С.* О соотношении охранительной функции права и правоохранительной функции государства // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия : Право. 2008. № 2 (4). С. 52.

¹⁵ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12.03.2019 № 40н «Об учреждении знака отличия Министерства финансов Российской Федерации “Почетный наставник”».

¹⁶ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 60.

Стимулирующая функция административного права обладает самостоятельностью и рядом собственных специфических черт, отличающих ее от иных правовых функций, включая воспитательную. Несмотря на некоторые сходства, и прежде всего — осуществление путем как воспитательного, так и стимулирующего правового воздействия коррекции ценностной ориентации воспитываемых или стимулируемых субъектов административных правоотношений, обнаруживаются концептуальные различия.

Во-первых, воспитательная функция в административном праве раскрывается через целенаправленную деятельность органов исполнительной власти и их компетентных служащих по формированию и повышению правового сознания и правовой культуры. То есть для нее характерна работа с правовым сознанием как «главным объектом воздействия при правовом обучении и воспитании»¹⁷. Через индивидуальное, групповое или общественное воздействие формируется сама личность, ее мотивация. Но в нашем понимании проблема административно-правового стимулирования не сводится лишь к феномену психической деятельности человека. Стимулирование оттого и правовое, что является предметом изучения не психологов, а правоведов и вбирает в себя правовые средства и способы воздействия, закрепленные в нормах права. Конечный результат административно-правового стимулирования осязаем — это смоделированное государством поведение стимулируемого субъекта административного права.

Во-вторых, воспитательная функция административного права достигается в том числе с помощью применения правовых норм, устанавливающих административную и дисциплинарную ответственность¹⁸. При реализации мер принуждения и наложении на граждан обязанности претерпевать определенные личные или имущественные правоограничения снимаются будущие противоправные установившиеся у лиц, совершивших административное правонарушение или дисциплинарный проступок. В этой мысли заключена глубокая диалектика человеческой мотивации, определяемой через состояние напряженного побуждения, имеющего для человека как отрицательный, так и позитивный смысл¹⁹.

При этом административные наказания или дисциплинарные взыскания не могут рассматриваться в качестве средств и способов административно-правового стимулирования, выполнять стимулирующую функцию в административном праве. Это противоречит самому механизму административно-правового стимулирования, в основе которого идеи добровольности выбора стимулируемым субъектом желаемой государством модели поведения.

Стимулирующая функция сочетает в себе некоторые аспекты всех известных и признанных в административно-правовой теории функций (регулирующей,

¹⁷ Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. Т. 3. С. 461.

¹⁸ См., например: *Дерюга Н. Н., Дерюга А. Н.* Факторы снижения воспитательной функции административного наказания // Журнал российского права. 2021. № 5. С. 83—91 ; *Липинский Д. А., Макарейко Н. В., Мусаткина А. А.* К вопросу о воспитательной функции административной ответственности // Административное право и практика администрирования. 2021. № 3. С. 26.

¹⁹ *Асеев В. Г.* Мотивация поведения и формирование личности. М. : Мысль, 1976. С. 5.

правоохранительной, воспитательной), но у нее есть свое собственное наполнение, принципиально отличающее ее от них. При этом сказать, что она носит более общий характер по отношению к каким-то из функций, тоже нельзя. Более того, практически каждая правовая функция содержит свойства другой: регулятивная способна обеспечивать охрану правоотношения, правоохранительная — их регулировать, и т.д.

Те же выводы заключаются при соотношении стимулирующей функции административного права с координационной, гуманистической, правообеспечительной и др. Гуманистическая функция в административном праве обеспечивается через закрепление гуманных цивилизованных принципов регулирования общественных управленческих отношений, координационная — посредством достижения разумности и эффективности при организации и осуществлении взаимодействия элементов в государственно-управленческой сфере, правообеспечительная — путем реальной правоприменительной деятельности субъектов исполнительной власти по административно-правовой охране прав и свобод граждан и их объединений.

Вместе с тем ни одна из описанных функций не обращена, собственно, к вопросам стимулирования будущих административных правоотношений, а потому не раскрывает в полной мере современную специфику и предназначение права в целом и административного права в частности.

По сути, реализация стимулирующей функции в административном праве есть сигнал действий в отношении правовой модели будущего, дающий представление о тех перспективных направлениях административно-правового регулирования, на которых сосредоточено государство при проведении административно-правовой политики в жизнь.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абрамов А. И.* Понятие функции права // Журнал российского права. — 2006. — № 2 (110). — С. 71—83.
2. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2020.
3. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. — М., 2001.
4. *Анисифорова М. В.* Административное право: об историческом и логическом // Административное право и процесс. — 2023. — № 5. — С. 18—22.
5. *Анисифорова М. В.* Административно-правовое стимулирование : монография. — М. : Проспект, 2023.
6. *Анисифорова М. В.* Некоторые проблемы толкования и применения административно-правовых норм // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2021. — № 11.
7. *Асеев В. Г.* Мотивация поведения и формирование личности. — М. : Мысль, 1976.
8. *Горбунова Я. П.* Актуальные проблемы развития стимулирующих функций административного штрафа как средства, стимулирующего правопослушное

- поведение у граждан и юридических лиц в Российской Федерации // Научно-исследовательские публикации. — 2014. — № 4 (8). — С. 6—13.
9. *Дерюга Н. Н., Дерюга А. Н.* Факторы снижения воспитательной функции административного наказания // Журнал российского права. — 2021. — № 5. — С. 83—91.
 10. *Долгополов А. А., Белоконь А. В.* Функции административного права в государственном управлении // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2017. — № 4 (38).
 11. *Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю.* Административное право : учебник. — М. : Юстицинформ, 2007.
 12. *Зеленцов А. Б.* Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. — 2020. — № 9. — С. 5—20.
 13. *Лапина О. С.* О соотношении охранительной функции права и правоохранительной функции государства // Вестник Самарской гуманитарной академии. — Серия : Право. — 2008. — № 2 (4).
 14. *Липинский Д. А., Макарейко Н. В., Мусаткина А. А.* К вопросу о воспитательной функции административной ответственности // Административное право и практика администрирования. — 2021. — № 3.
 15. *Мелехин А. В.* Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс». — 2009.
 16. *Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко.* — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2007. — Т. 3.
 17. *Писенко К. А.* От философии права к теории административного процесса: значение трудов А. Б. Зеленцова для развития российского административно-процессуального права и обеспечения баланса интересов // Административное право и процесс. — 2021. — № 2. — С. 65—68.
 18. *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : РГ-Пресс, 2019.
 19. *Старилов Ю. Н.* Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 2. — С. 42—54.
 20. *Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова.* — 2-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2002.