

УДК 342.95

К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «АДМИНИСТРАТИВНО- НАКАЗАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА»

Цындра В. Н.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

В статье актуализирована потребность в совершенствовании административно-деликтной терминологии. Выделены основные подходы к пониманию сущности административно-наказательной политики, а также приведены примеры дефиниций более общих категорий. Выявлены признаки, раскрывающие содержание этой категории, в том числе и такие: государственно-властный характер; концептуальность, логичность и обоснованность; соответствие индивидуальным, общественным и государственным интересам, отражающим уровень развития общественных отношений; публично-правовое, в том числе и принудительное, обеспечение; научная обоснованность; взаимосвязь с другими видами государственной политики; наличие системы субъектов в её формировании и реализации.

Сформулировано определение понятия «административно-наказательная политика». Определено место административно-наказательной политики среди других видов политик: конституционно-правовой, административной, уголовной, уголовно-исполнительной, бюджетной и др. Выделены научный, нормативный и прикладной аспекты, отображающие содержание этой категории, а также предложено их понятие.

Ключевые слова: административно-деликтная политика, административно-наказательная политика, определение понятия, дефиниция.

Основное предназначение современного государства состоит в создании такой системы взаимоотношений между властью и человеком, при которой каждому предоставляется возможность наиболее полно раскрыть свой творческий потенциал, свободно, пользуясь всемерной поддержкой государственных органов, реализовывать законные интересы, защищать их от посягательств, чувствовать себя защищенными от внешних и внутренних угроз [1]. Реальное проявление политической воли лидера нашего государства нашло свое отражение в определении национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года [2]. Интерпретируя содержание соответствующего Указа, можно констатировать, что приоритетами для нашего государства в ближайшие 6 лет будут являться: осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития РФ, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

Препятствиями для прорывного развития России выступают различные деструктивные явления, среди которых, по нашему мнению, ухудшение административно-деликтной ситуации, проявляющееся в росте административных правонарушений: как в целом, так и отдельных разновидностей (например только количество правонарушений в сфере безопасности дорожного движения за 2013–2016 гг. выросло на 22,4 млн случаев).

Своевременное достижение этих задач и приоритетов предусматривает не только их учет при разработке новых и корректировке реализуемых видов государ-

ственных политик, но и проведение правовых исследований, обновление существующих научных концепций, приведение положений законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере государственной власти, гарантии прав, свобод и законных интересов участников правовых отношений к современным реалиям.

Активизировались и научные дискуссии о концептуальном обеспечении развития различных отраслей законодательства, в том числе и административно-деликтного, а также отсутствие окончательно сформулированной единой концепции развития административно-деликтной политики в целом и ее подвидов в частности.

Среди них наибольший интерес представляют вопросы: общей и специальной административно-деликтной терминологии; уточнения роли административной ответственности в механизме правозащиты, ее соотношения с другими видами юридической ответственности, в первую очередь уголовной; перспектив кодификации административно-деликтного законодательства; эффективности применения норм КоАП РФ как материальных, так и процессуальных; административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений; расширения и оптимизации системы административных наказаний; механизма внедрения современных технических и информационных технологий; соотношения федерального и субъектового административно-деликтного законодательства и др.

Рассматривая состояние научной разработки очерченной нами проблемы, следует отметить, что Е. В. Додиним, Л. В. Ковалем, А. С. Дугенцом, А. И. Остапенко, В. Е. Севрюгиным, А. П. Шергиным обоснована как самостоятельность административно-деликтного права, так и необходимость формирования административно-деликтной политики.

В дальнейшем теория административно-деликтного права развивалась в монографических трудах Э. Е. Гензюка, В. В. Денисенко, А. Н. Дерюги, И. Ш. Килясханова, А. В. Кирина, С. Н. Клепикова, О. С. Клепиковой, В. К. Колпакова, Д. М. Лукьянца, И. В. Максимова, Д. Н. Мышляева, М. И. Никулина, П. П. Серкова, Ю. П. Соловья, Ю. Н. Старилова, А. С. Родионовой, О. С. Рогачевой, А. Ю. Якимова и некоторых других.

Считаем, что формулировка определения понятия «административно-наказательная политика» требует раскрытия его соотношения с более общей категорией – административно-деликтной политикой.

Учитывая многообразие дефиниций «административно-деликтной политики», приведем ряд ее определений, наиболее принимаемых учеными-административистами.

Так, одним из основоположников административной деликтологии Е. В. Додиним административно-деликтная (административная) политика определяется как «часть общегосударственной политики, представляющая собой деятельность государства и общества по выработке и осуществлению мер, направленных на борьбу с административными правонарушениями и их предупреждение» [3, с. 49].

По мнению А. П. Шергина, в узком «наказательном» смысле – это «научно обоснованная совокупность мер административной ответственности в России», которая «выражает отношение государства к деяниям как административно наказуемым» [4, с. 15].

Как «целенаправленную прогностическую деятельность государства по определению и теоретическому обоснованию потребностей во введении и отмене запретов на действия физических и коллективных субъектов; установлению и корректи-

ровке ответственности в административном порядке за их нарушение; а также формированию, функционированию и научному обеспечению административно-деликтного законодательства в соответствии с государственной правовой политикой» рассматривает эту категорию В. К. Колпаков [5].

В. Г. Татарян характеризует ее как «совокупность официальных взглядов на цели, задачи и принципы противодействия административной деликтности» [6].

Системно к определению административно-деликтной политики подошел и И. Ш. Килияханов, интерпретирующий её в широком и узком аспектах. В первом аспекте – это «совокупность единых научно обоснованных и прикладных подходов, оформленных в завершённые рекомендации и предложения по вопросам применения законодательства об административной ответственности, способствующих его полной и эффективной реализации», во втором – «система концептуальных идей и взглядов на правовые, организационные и тактические аспекты борьбы с административными правонарушениями» [7].

Контекстный поиск рассматриваемого словосочетания в Интернете показывает также, что оно используется и другими авторами в связи с рассмотрением особенностей административной ответственности и наказания, исследованием соотношения с уголовно-правовой, уголовно-исполнительной политиками, а также для обозначения совокупности правоотношений, формирующихся в ходе реализации административно-процессуальных норм.

Отмечено, что отдельные авторы допускают частичное использование его содержания применительно к собственным исследованиям, что также влечет размытость его общей формулировки.

Кроме этого, существует и подход, при котором между «административной», «административно-деликтной» и «административно-наказательной политикой» ставится знак равенства.

Следует предположить, что основой общепринятого понимания административно-деликтной политики является признание ее предметом государственной деятельности по урегулированию административно-деликтных отношений, содержанием которых является обязанность нарушителя нести ответственность и правомочие субъектов административной юрисдикции применить к нему предусмотренную законом меру административного наказания [8].

О комплексном, многоаспектном характере политики противодействия административной деликтности справедливо говорит и М. И. Никулин, который выделил ее следующие уровни: 1) государственная политика (доктрина) предупреждения административных правонарушений, выраженная в соответствующих директивных актах (законах, указах Президента, постановлениях Правительства); 2) научная теория и синтез соответствующих политических, социологических и правовых знаний; 3) особый вид социальной деятельности государства, направленный на активное, наступательное противодействие совершаемым административным правонарушениям [9, с. 17].

Можно также свидетельствовать о том, что научные основы этой политики в целом сформированы, однако их правовое закрепление в виде нормативного документа (проекта концепции, основ) все еще находится в стадии обсуждения.

Признавая самостоятельность административно-деликтного права, существование объективных условий для структурирования общественных отношений предме-

та регулирования, наличие относительно обособленных групп норм, регулирующих эти отношения, предлагается административно-наказательное право рассматривать как институт этой отрасли права, а административно-наказательную политику – частью соответствующей разновидности правовой политики.

Например теоретик права А. В. Малько отмечает, что «особую значимость в последнее время приобретает карательная правовая политика (правовая политика в сфере наказаний)», которая представляет собой «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества в данной сфере» [10].

Уточняя эту позицию, под карательно-правовой политикой понимаем «научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по дальнейшему развитию системы правовых наказаний и юридической ответственности, по совершенствованию отдельных видов наказания, по установлению эффективного механизма применения правовых наказаний на практике» [11, с. 36; 12, с. 137].

При формулировании дефиниции «административно-наказательная политика» необходимо учитывать определения аналогичных понятий, имеющиеся в арсенале других юридических наук.

Например, по мнению большинства исследователей, рассматривать в отрыве друг от друга проблемы административных и уголовных наказаний, без учета их взаимообусловленности, по меньшей мере нелогично.

Исследующий вопросы административной деликтности В. В. Денисенко неоднократно акцентировал внимание на необходимости выработки единства подходов к осуществлению уголовной и административно-деликтной политики, одновременной и согласованной кодификации уголовного и административно-деликтного законодательства. «Фактически, – говорит он, – речь должна идти о выработке единых подходов к осуществлению деятельности государства по защите граждан и общества от преступных и административно-деликтных посягательств, от преступности и административной деликтности в целом. Соответственно, содержанием уголовной и административно-деликтной политики является разработка согласованных целей и задач, средств и методов противодействия преступности и административной деликтности» [13; 14].

Отдельные авторы предлагают также и дефиницию административно-наказательной политики. Так, Д. С. Нагорнов в широком смысле под ней понимает «государственную концепцию по созданию эффективного механизма противодействия административным правонарушениям путем формирования действенного административно-деликтного законодательства, регулирования практики его применения, а также путем выработки и реализации административно-правовых мер, направленных на предупреждение административных деликтов» [15].

Развивая позицию А. П. Шергина, А. Ю. Якимов предлагает использовать иной термин – «административно-наказательная политика», под которой понимается «глубоко продуманная система административных наказаний за совершение различного рода административных правонарушений, имеющая концептуальную, логично обоснованную основу» [16].

В данном определении понятия автором определены: государственный характер этой разновидности политики; форма её проявления – концепция; цель – созда-

ние эффективного механизма противодействия административным правонарушениям; средства достижения указанной цели – формирование действенного административно-деликтного законодательства; регулирование практики его применения; выработка и реализация административно-правовых мер, направленных на предупреждение административных деликтов.

Кроме этого, в качестве цели может быть выделено и «построение модели правового регулирования этой группы административно-деликтных отношений» [17].

Таким образом, нами предлагается к признакам административно-наказательной политики относить: государственно-властный характер; системность, концептуальность, логичную обоснованность; нормативно-правовое закрепление основных положений; соответствие индивидуальным, общественным и государственным интересам, отражающим уровень развития общественных отношений; публично-правовое (преимущественно принудительное) обеспечение; научную обоснованность; взаимосвязь с другими видами государственной политики; наличие субъектов её формирования и реализации.

Также, развивая подход М. И. Никулина к выделению уровней политики противодействия административной деликтности, нами предлагается рассматривать административно-наказательную политику в нормативном, научном и практическом аспектах.

В нормативном аспекте административно-наказательная политика – это принятый в установленном порядке нормативный правовой акт, содержащий модель регулирования административно-деликтных правоотношений, складывающиеся в ходе разработки, нормативного закрепления, применения, исполнения и оценивания эффективности административных наказаний.

Как научная категория административно-наказательная политика представляет собой комплекс имеющих административно-правовую природу научных идей, концепций, подходов, отражающих соответствующий уровень познания ее правовой природы, сущности и содержания, а также перспектив дальнейшего развития.

Административно-наказательная политика в практическом аспекте – урегулированная нормами деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по разработке, нормативному закреплению, применению, исполнению административных наказаний.

Таким образом, административно-наказательная политика является сложным политико-правовым явлением, содержание которого определяется как доминирующими в обществе идеями, взглядами на сущность и состав административных наказаний, критерии их установления, порядок исполнения, так и системой нормативных правовых актов, регулирующих основы их претворения в правовую действительность.

Она тесно взаимодействует с другими видами правовой политики – конституционно-правовой, административной, уголовной, уголовно-исполнительной, налоговой, бюджетной и др. Эти взаимосвязи необходимо учитывать как для совершенствования указанных отраслей законодательства, так и в процессе правоохранительной и судебной практики.

Список литературы:

1. Послание Президента Российской Федерации В. Путина Федеральному Собранию, 01.03.2018. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.
2. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>.
3. Додин Е. В. Понятие и причины административной деликтности // Проблемы административного права и совершенствование административной деятельности органов внутренних дел. Сб. науч. трудов / отв. ред. В. А. Демиденко. – Киев, 1981.
4. Шергин А. П. О Концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник тезисов статей. – М., 2003.
5. Колпаков В. К. Деликтный феномен в административном праве Украины: автореф. дис... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / В. К. Колпаков, Киев. – 2005. – 39 с.
6. Татарян В.Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств-участников содружества независимых государств : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.14 / В. Г. Татарян. – Москва, 2005. – 60 с.
7. Килясханов И. Ш., Керимов М. К. Административно-деликтная политика как содержательная составляющая судопроизводства // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-deliktная-politika-kak-soderzhatelnaya-sostavlyayushchaya-sudoproizvodstva>.
8. Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права, 2017, № 5 (78) май. С. 175–182.
9. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.14 / М. И. Никулин. – М., 2005. – 52 с.
10. Малько А. В. Правовая политика в сфере выстраивания системы наказаний в современной России // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. – 2013. – № 1(12). – С. 17–20.
11. Малько А. В., Нырков В. В., Родионова А. С. Система правовых наказаний: общетеоретический подход к формированию понятия // Наказание и ответственность в российском праве / под ред. А. В. Малько. – М., 2014.
12. Родионова А. С. Система наказаний в российском праве (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.С. Родионова. – Саратов, 2013.
13. Денисенко В. В. От рассогласованности к единству подходов к осуществлению уголовной и административно-деликтной политики: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар, 2016. – С. 148–153.
14. Денисенко В. В. Метаморфозы института административной ответственности в контексте перманентных изменений административно-деликтного законодательства, невянтной и противоречивой административно-деликтной политики // Теория и практика административного права и процесса: материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти проф. В. Д. Сорокина (Небутские чтения) (пос. Небуг Краснодарского края, 1–3 октября 2015) / отв. ред. В. В. Денисенко. – Челябинск: Цицеро, 2016. – С. 71–82.
15. Нагорнов Д. С. Административные наказания в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д.С. Нагорнов. – Ростов-на-Дону, 2010. – 31 с.
16. Якимов А. Ю. Формирование административно-наказательной политики : концептуальная основа // Административное право и процесс. – 2006. – № 2. – С. 26–29.
17. Цит. по: Шульга Е. В. Теоретико-правовые основы административно-деликтной политики государства. – URL: http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo06/part_3/10.pdf.

Tsyndrya V.N. To the definition of the concept of «administrative-punishment policy»// Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 4. – P. 277–283.

The need for improving the administrative and delictual terminology is actualized in the article. The main approaches to understanding the essence of administrative and punitive policy are outlined, and examples of definitions of more general categories are given. The signs revealing the content of this category are revealed, including such as: state-imperious character; conceptual, logical and valid; conformity to individual, public and state interests, reflecting the level of development of social relations; public-law, including coercive, security; scientific validity; interrelation with other types of state policy; presence of a system of subjects in its formation and implementation.

The definition of the term "administrative-punitive policy" is formulated. The place of administrative and punitive policy among other types of policies is defined: constitutional-legal, administrative, criminal, criminal-executive, budgetary, etc. The scientific, normative and applied aspects that reflect the content of this category are singled out, and their concept is proposed.

Keywords: administrative and delictual policy, administrative-punitive policy, definition of concept, definition.

Spisok literatury

1. Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii V. Putina Federal'nomu Sobraniyu, 01.03.2018. - URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.
2. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 07 maya 2018 g. №204 «O nacional'nyh celyah i strategicheskikh zadachah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda». - URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>.
3. Dodin E. V. Ponyatie i prichiny administrativnoj deliktности // Problemy administrativnogo prava i sovershenstvovanie administrativnoj deyatel'nosti organov vnutrennih del. Sb. nauch. trudov / otv. red. V. A. Demidenko. - Kiev, 1981.
4. SHergin A.P. O koncepcii administrativnoj politiki // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava: Sbornik tezisov statej. M., 2003.
5. Kolpakov V. K. Deliktnyj fenomen v administrativnom prave Ukrainy: avtoref. dis... d-ra. jurid. nauk: 12.00.07 / V.K. Kolpakov, Kiev. – 2005. - 39 s.
6. Tataryan V.G. Problemy kodifikacii administrativno-deliktного zakonodatel'stva gosudarstv-uchastnikov sodruzhestva nezavisimyh gosudarstv : avtoref. dis. ... d. jurid. nauk : 12.00.14 / V.G. Tataryan. - Moskva, 2005. - 60 s.
7. Kilyashkanov I. SH., Kerimov M. K. Administrativno-deliktная политика kak sodержatel'naya sostavlyayushchaya sudoproizvodstva // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2009. №4. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-deliktная-politika-kak-soderzhatelnaya-sostavlyayushchaya-sudoproizvodstva>.
8. SHergin A.P. Razmyshleniya ob administrativno-deliktном prave // Aktual'nye problemy rossijskogo prava, 2017, № 5 (78) maj, S.175-182.
9. Nikulin M.I. Problemy nauki administrativnoj deliktologii: avtoref. dis. ... d-ra. jurid. nauk : 12.00.14 /M.I. Nikulin. - M., 2005. - 52 s.
10. Mal'ko A.V. Pravovaya politika v sfere vystraivaniya sistemy nakazaniy v sovremennoj rossii // Vektor nauki TGU. Seriya: YUridicheskie nauki. - 2013. - №1(12). - S.17-20.
11. Mal'ko A.V., Nyrkov V.V., Rodionova A.S. Sistema pravovyh nakazaniy: obshcheteoreticheskij podhod k formirovaniyu ponyatiya // Nakazanie i otvetstvennost' v rossijskom prave / pod red. A.V. Mal'ko. M., 2014.
12. Rodionova A.S. Sistema nakazaniy v rossijskom prave (obshcheteoreticheskij aspekt): dis. ...kand. jurid. nauk : 12.00.01 /A.S. Rodionova. - Saratov, 2013.
13. Denisenko V.V. Ot rassoglasovannosti k edinstvu podhodov k osushchestvleniyu ugolovnoj i administrativno-deliktной politiki: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Krasnodar, 2016. - S.148-153.
14. Denisenko V.V. Metamorfozy instituta administrativnoj otvetstvennosti v kontekste permanentnyh izmenenij administrativno-deliktного zakonodatel'stva, nevnyatnoj i protivorechivoj administrativno-deliktной politiki //Teoriya i praktika administrativnogo prava i processa: materialy H Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj pamyati prof. V.D. Sorokina (Nebugskie chteniya) (pos. Nebug Krasnodarskogo kraja, 1-3 oktyabrya 2015) / otv. red. V.V. Denisenko. CHelyabinsk: Cicero, 2016. - S. 71-82.
15. Nagornov D.S. Administrativnye nakazaniya v administrativno-yurisdikcionnoj deyatel'nosti organov vnutrennih del : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.14 / D.S. Nagornov. - Rostov-na-Donu, 2010. - 31 s.
16. YAkimov, A. YU. Formirovanie administrativno-nakazatel'noj politiki : konceptual'naya osnova //Administrativnoe pravo i process. – 2006. - № 2, S. 26 – 29.
17. Cit. po: SHul'ga E.V. Teoretiko-pravovye osnovy administrativno-deliktной politiki gosudarstva. - URL: http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo06/part_3/10.pdf.