

УДК: 342.95

DOI 10.37279/2413-1733-2022-8-1-353-360

К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ САНКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ НОРМ

Цындра В. Н.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

В статье актуализируется потребность в исследовании проблем санкций норм об административной ответственности.

Установлены факторы, обуславливающие высокий уровень динамизма административно-деликтного законодательства, а также связь проводимой в России реформы контрольно-надзорной деятельности и изменения концептуальных положений, касающихся сущности, видов и порядка применения административных наказаний. Обозначены положения Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся административно-деликтных санкций.

Выделены следующие группы исследований, составляющих теоретическую основу изучения рассматриваемой нами проблематики: теоретико-правовые исследования, в которых сформулированы общие положения теории правовых санкций, определена их роль в механизме правового регулирования, установлено их место в структуре норм права, а также осуществлена их классификация; уголовно-правовые и административно-правовые исследования, в которых отражены общие закономерности норм соответствующих отраслей права; исследования, посвященные особенностям конструирования, законодательного закрепления, действия и оптимизации санкций норм об административной ответственности.

Отмечена необходимость корректировки теоретических представлений о санкциях норм административной ответственности с учетом более чем 30-летнего опыта российской административной диалектологической науки, правоприменительной практики в постоянно меняющейся социально-экономической ситуации, а также приводимых в последнее десятилетие правовых и других реформ, в том числе и в сфере цифровизации общества.

Сформулированы цели, задачи, объект и предмет исследования, раскрыта его методология и эмпирическая база, определены перспективы использования полученных результатов.

Ключевые слова: актуализация проблемы, юридическая (правовая) санкция, санкция нормы об административной ответственности, административно-правовая норма.

Административно-деликтное законодательство, являясь частью правовой системы Российской Федерации, сегодня относится к числу наиболее динамично развивающихся.

Так, с 2016 по 2021 годы в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) было внесено около 260 изменений, из них за 2021 год – 55 [1]. Данная ситуация, по нашему мнению, обусловлена как необходимостью административно-деликтной защиты изменяющихся общественных отношений, так и свойствами административной ответственности оперативно реализовывать государственную репрессию в отношении правонарушителей, а также проводимыми в государстве реформами в области контрольно-надзорной деятельности.

Эти изменения, в основном касались: уточнения сроков давности привлечения к административной ответственности за отдельные правонарушения; признания утратившими силу отдельных статей КоАП РФ; дополнения КоАП РФ новыми состава-

ми административных правонарушений; изменения (расширения или сужения) субъектного состава административных правонарушений; конкретизации диспозиций отдельных норм; увеличения размера административного штрафа, уточнения размера наказания или введения альтернативного наказания; дополнения перечня должностных лиц и органов, уполномоченных составлять административные протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях; конкретизации особенностей осуществления производства по делам об административных правонарушениях [2].

Отдельным направлением реформы контрольно-надзорной деятельности является разработка нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, основанного на концепции адекватного применения административных санкций к физическим и юридическим лицам, с учетом риск-ориентированного подхода при определении общественной опасности противоправного деяния и акцентом на профилактику и предупреждение административных правонарушений.

Несмотря на принятые организационные меры, окончательный проект нового КоАП РФ еще не подан на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

Например, в ходе общественного и экспертного обсуждения предложенных законопроектов, выделены следующие недостатки и замечания: наличие положений, которые были ранее отклонены в ходе рассмотрения аналогичных законопроектов (например, все ещё большое число составов административных правонарушений (около 1666); оставление значительного числа норм без изменений; неоправданное усиление административной репрессии (например, увеличение размера административного штрафа за совершение административных правонарушений в области дорожного движения, в сфере экономики, нарушение действующих санитарно-гигиенических правил индивидуальными предпринимателями, должностными лицами; применение предупреждения только при отсутствии отягчающих обстоятельств, расширение применения конфискации); увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности; отсутствие признаков «грубых административных правонарушений», критериев отнесения того или иного риска причинения правонарушением вреда к низкому, умеренному, среднему и значительному; закрепление перечня органов административной юрисдикции в «материальном» кодексе, а не в соответствующем процессуальном акте; некорректные формулировки отдельных понятий (в том числе и названия самого Кодекса), используемых в проекте, а также неточность сформулированных в нём диспозиций статей и др.

Активизировав работу научных коллективов Министерство юстиции России подготовила очередную редакцию проектов таких документов и планирует внести обновленный законопроект и пакет других нормативных правовых актов после их межведомственного согласования, оценки регулирующего воздействия и финансовых последствий, а также заключения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений [3].

В ходе научного и общественного обсуждения текстов проектов КоАП, подготовленных в 2019-2021 годах, неоднократно отмечалась потребность в научном обосновании потребности в разработке подходов к формированию видов, определению сущности, особенностей и процессуального порядка применения административных наказаний (санкций).

Например, в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указывались следующие положения, касающиеся необходимости:

1) отграничения отдельных мер административного пресечения и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от административных санкций;

2) определения критериев обоснованности и правомерности ужесточения мер административной ответственности;

3) исключения из санкций норм Особенной части КоАП несопоставимых между собой видов, размеров и сроков альтернативных наказаний;

4) ограничения до минимума либо исключения практики установления в санкциях норм Особенной части КоАП безальтернативных административных наказаний; уточнения специфики применения отдельных административных наказаний и др. [5].

Следует также отметить и назревшую необходимость корректировки теоретических представлений о санкциях норм административной ответственности с учетом более чем 30-летнего опыта российской административной диалектологической науки, правоприменительной практики в постоянно меняющейся социально-экономической ситуации, а также приводимых в последнее десятилетие правовых и других реформ, в том числе и в сфере цифровизации общества.

По нашему мнению, такая корректировка касается: совершенствования категориального аппарата исследования административно-правовых санкций норм об административной ответственности как одного из направлений развития государственной политики в области административных наказаний (административно-наказательной политики), выделения критериев для разграничения соответствующих санкций и административных наказаний, а также определения соответствия санкции административно-деликтной нормы и целей административного наказания; установления факторов, влияющих на построение административно-правовой санкции в нормах об административной ответственности в законодательстве Российской Федерации, а также законодательстве субъектов Российской Федерации, уяснение технико-юридические аспектов построения административно-правовой санкции норм об административной ответственности.

Целью данной статьи является обоснование актуальности исследования проблематики санкций норм об административной ответственности.

Достижение этой цели предусматривает: рассмотрение теоретической основы изучения заявленной проблематики, формулирование целей, задач, объекта и предмета исследования, раскрытие его методологии и эмпирической базы, определение перспектив использования полученных результатов.

Анализ научных публикаций за последние 20 лет (в первую очередь, монографических, учебных изданий, а также авторефератов диссертаций (с 2010 по 2021 гг.), посвященных рассмотрению общей и отраслевых теорий механизма правового регулирования и правовых санкций, как его составляющей, позволил выделить следующие их группы:

1) теоретико-правовые исследования, в которых сформулированы общие положения теории правовых санкций, определена их роль в механизме правового регулирования, установлено их место в структуре норм права, а также осуществлена их

классификация. Так, доктринальные положения этой теории изложены в трудах советских и российских юристов С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, Б.Т. Базылева, М.И. Байтина, В.М. Баранова, Л.Н. Борисовой, Н.А. Власенко, П.В. Васильева, И.В. Великосельской, М.Ш. Гамидова, С.А. Голунского, М.Л. Давыдова, А.Н. Дудиной, Е.В. Дьяченко, Д.А. Ковалюнаса, А.В. Краснова, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, А.В. Малько, Е.Н. Мороз, А.С. Пиголкина, Е.В. Пузыревой, М.В. Соболева, М.С. Строговича, В.В. Толмачева, Т.Б. Фокина, Э.И. Хакимова, Ю.О. Чугунова, М.С. Шальмина и др.

2) уголовно-правовые и административно-правовые исследования, как изучающие наиболее тесно связанные виды юридической ответственности, в которых отражены общие закономерности норм соответствующих отраслей права. Например, труды криминологов С.В. Бородин, Я.М. Брайнина, Э.В. Густовой, Н.Д. Дурманова, Е.В. Дьяченко, Н.И. Загородникова, А.Е. Жалинского, А.Н. Игнатова, Б.Г. Каргановой, И.И. Карпеца, М.И. Ковалева, И.Я. Козаченко, А.И. Коробеева, Л.Л. Кругликова, О.Э. Лейста, Н.А. Лопашенко, В.В. Мальцева, С.А. Меркунцова, Т.Ф. Минязовой, Т.В. Непомнящей, П.П. Осипова, Н.И. Пикурова, В.С. Прохорова, Ю.Е. Пудовочкина, А.В. Сумачева, О.Е. Спиридоновой, Н.П. Томашеского, М.А. Тулиглович, В.Д. Филимонова и др.; административистов – Д.Н. Бахрахом, В.В. Денисенка, Е.В. Додиним, А.С. Дугенца, В.И. Игнатенка, А.В. Кирина, И.Ш. Килияхановым, Л.В. Ковалева, В.К. Колпакова И.П. Мышляева, Ю.И. Попугаева, В.Е. Севрюгина, В.Г. Татаряна, А.П. Шергина и др.

3) исследования, посвященные особенностям конструирования, законодательного закрепления, действия и оптимизации санкций норм об административной ответственности, отражены в научных трудах Э.Е. Гензюка, А.Н. Дерюги, О.А. Заярного, А.Н. Жеребцова, И.В. Максимова, Е.Н. Николенко, М.И. Никулина, П.П. Серкова, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, С.С. Студеникина, А.Г. Пынзарь, А.С. Родионовой, О.С. Рогачовой, А.В. Шевцова, А.Ю. Якимова и др.

Наличие в российской юридической науке концепции правовой санкции, является основой для проведения исследования санкций норм административного права, которое должно учитывать состояние современной правовой действительности и перспектив совершенствования административно-деликтной отрасли законодательства.

Так, существенное увеличение в 2015-2021 гг. числа административных правонарушений в области безопасности дорожного движения, которые выявляются работающими в автоматическом режиме техническими средствами, привело не только к соответствующему росту числа административных штрафов, назначаемых в порядке упрощенного производства по делам об административных правонарушениях, но и к фактическому нивелированию карательной, профилактической и воспитательной функций административного наказания, которое многими собственниками транспортных средств исполняется в порядке обыденной обязанности, не требующей значительных усилий.

Кроме этого, необходимость снижения административного давления на бизнес со стороны государственных структур, привела к внедрению механизмов воздействия, основанных на риск-ориентированном подходе, учитывающему характер и «групповость» правонарушения, что позволило не применять к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые впервые совершили незначительные ад-

министративные правонарушения, меры административно-деликтной репрессии, а ограничиться мерами предупредительного характера.

Обращают на себя внимание и тенденция к установлению административной преюдиции, как основания для привлечения лица, которое повторно, после назначения административного наказания, к уголовной ответственности. В уголовном законодательстве уже насчитывается 14 таких составов, а формулировка «...если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния» включена в более чем 50 составов административных правонарушений. В связи с этим требуют уточнения критерии криминализации и деликтации противоправных деяний, а также соотношение назначаемых административных и уголовных наказаний, особенно в части касающейся размеров штрафов [4].

Также, потребность в повышении уровня исполняемости административных наказаний привела к расширению мер административного обеспечения производства, непосредственно воздействующих на имущество правонарушителя и сходных с таким наказанием как конфискация. Так, ст. 27.20 КоАП РФ предусматривает арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Таким образом, необходимо обозначить границы соответствующих мер обеспечения производства и сходных, по основному способу воздействия на правонарушителя, санкций норм об административной ответственности.

В связи с изложенным, целью декларируемого нами исследования предлагается признать комплексный анализ теоретических, правовых и прикладных аспектов, раскрывающих закономерности санкций норм об административной ответственности, а также обоснование предложений по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практики его реализации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих основных задач: проанализировать основные подходы к определению понятия «санкция нормы об административной ответственности», выделить его основные признаки и сформулировать авторскую дефиницию этой категории; систематизировать основные критерии и осуществить классификацию санкций норм об административной ответственности; определить структуру санкций норм об административной ответственности и охарактеризовать её элементы; разработать предложения направленные на совершенствование действующего административно-деликтного законодательства, а также проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Объектам такого исследования будут являться правоотношения, определяющие результаты реализации административно-деликтных норм. Предметом исследования выступают санкции норм об административной ответственности.

С целью повышения объективности и репрезентативности результатов работы предполагается использование комплекса научных методов познания социально-правовых явлений, основой которого является системный подход. Он позволяет определить содержание феномена санкции нормы об административной ответственности, а также соотношение между ней и санкциями других отраслей права, в первую очередь, уголовно-правовых. Кроме этого, с помощью структурно-функционального метода выявляются элементы структуры рассматриваемой нами

группы юридических норм, методы синтеза и анализа предполагается применить для формулирования дефиниции «санкция нормы об административной ответственности», а также других понятий, отражающих сущность изучаемого нами темы; метод сравнительного правоведения направлен на выделение положительных аспектов зарубежного опыта, регулирования общественных отношений в области установления и действия санкций административно-деликтных норм, методы исследования текстов нормативных правовых актов позволят изучить способы закрепления соответствующих элементов административно-правовой нормы в законодательстве Российской Федерации и др.

Эмпирическая база исследования предусматривает анализ результатов деятельности правоохранительных органов и судов России, государственных органов субъектов Российской Федерации за 2001-2021 гг., изучение текстов проектов нормативных правовых актов, составляющих правовую основу административно-деликтного законодательства, а также публикаций в открытых источниках, анализ зарубежного опыта разработки и совершенствования законодательства об административной ответственности.

Так, основными источниками получения объективной информации будут: тексты КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности, в которых отражается генезис административно-деликтных санкций, а также других законодательных актов, содержащих санкции, схожие с административно-правовыми (уголовного, гражданского, налогового и других отраслей права), а также соответствующих законопроектов, в том числе и не принятых; судебная и правоохранительная практика, отражающая проблемы применения санкций (например, минимизация дискреции при назначении уполномоченными должностными лицами относительно определённых и альтернативных санкций, повышения эффективности их действия и др.); законодательство об административной ответственности зарубежных стран, в которых содержится санкции, отсутствующие в отечественной практике, имеются нормы, более эффективно обеспечивающие реализацию функций административного наказания (например, внедрение бальной системы при назначении административных штрафов, использование в качестве административно- деликтных санкций, мер воспитательного и коррекционного характера, наличие комплекса организационных мер, пролонгирующих действие административно- деликтных санкций (ведение реестров, лиц привлеченных к административной ответственности и его использование для характеристики лица при назначении на должности публичной службы, связанные с руководством коммерческими организациями, определении благонадежности при кредитовании), пролонгирующих практика разграничения административной и уголовной ответственности в зависимости от юрисдикционного органа, назначающего наказание) и др.

Еще одним аспектом, который необходимо учитывать при оптимизации механизма назначения и исполнения административных наказаний как вида административных санкций, является внедрение современных информационно-телекоммуникационных и цифровых технологий в деятельность органов административной юрисдикции. В частности, сегодня в отдельных странах решения по уголовным и административным делам принимают «электронные» суды, исполнение административных штрафов осуществляется путем автоматического списания денежных средств со счетов правонарушителей, поиск лиц, уклоняющихся от

назначенного наказания, осуществляется электронными поисковыми и распознающими системами, сформированы и используются значительные массивы административной и судебной практики, упрощающие поиск типовых решений, в том числе и при назначении конкретных видов административных наказаний, что способствует единообразию правоприменения.

В результате исследования планируется разработать правовую модель санкции нормы об административной ответственности и высказать предложения по её внедрению в административно-деликтное законодательство. Применение метода правового моделирования позволит обеспечить согласованность существующих представлений об сущности санкции норм об административной ответственности и потребностей общества, обусловленных динамично меняющимся социально-экономическим условиям и жизненными ситуациями, объяснить содержание элементов конкретной санкции нормы об административной ответственности, установить критерии определения её вида, размеров, порядка применения и исполнения, а также прогнозировать развитие потенциала административно-деликтных санкций на этапе их проектирования.

Кроме этого, практическое значение данного исследования состоит и в возможности использования его результатов в образовательной деятельности, в ходе усвоения лицами, обучающимися в образовательных организациях юридического профиля, положений учебных дисциплин, в которых раскрываются правовые и теоретические аспекты института административной ответственности. Например, целесообразно усилить практическую составляющую подготовки сотрудников органов административной юрисдикции, уполномоченных назначать административные наказания, оценивать законность их применения, а также разрабатывать предложения по совершенствованию соответствующих норм административного права.

Таким образом, проведение исследования проблем санкций норм об административной ответственности, позволит систематизировать имеющиеся в отечественной и зарубежной административно-правовой науке подходы к пониманию их сущности и содержания, обосновать предложения для совершенствования законодательства и практики назначения и исполнения административного наказания, а также сформулировать перспективную научную концепцию административно-деликтных санкций.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
2. Цындра В. Н. Актуализация проблематики реализации административно-наказательной политики Российской Федерации в современных условиях // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2021. – Т. 7. – № 3-2. – С. 50–57.
3. Минюст подготовил проект нового КоАП (28.10.2021) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20211028/kodeks-1756626063.html> (дата обращения: 09.12.2021).
4. Стали известны детали проекта нового КоАП в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2021/10/28/koap/> (дата обращения: 09.12.2021).
5. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 09.12.2021)

V. N. Tsyndrya Updating research on the problems of sanctions on administrative responsibility // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 1. – P. 353-360.

The article actualizes the need to study the problems of sanctions norms on administrative responsibility.

The factors that determine the high level of dynamism of administrative and tort legislation, as well as the connection between the reform of control and supervisory activities carried out in Russia and changes in conceptual provisions concerning the essence, types and procedure for the application of administrative punishments, have been established.

The following groups of studies are identified, which constitute the theoretical basis for studying the problems we are considering: theoretical and legal studies, in which the general provisions of the theory of legal sanctions are formulated, their role in the mechanism of legal regulation is determined, their place in the structure of the rule of law is established, and their classification is carried out; criminal law and administrative law research, which reflects the general laws of the norms of the relevant branches of law; studies devoted to the peculiarities of the design, legislative consolidation, action and optimization of sanctions of norms on administrative responsibility.

The need to adjust the theoretical concepts of the sanctions of the norms of administrative responsibility, taking into account more than 30 years of experience of the Russian administrative dialectological science, law enforcement practice in the constantly changing socio-economic situation, as well as legal and other reforms introduced in the last decade, including in the field of digitalization of society.

The goals, objectives, object and subject of research are formulated, its methodology and empirical base are revealed, and the prospects for using the results obtained are determined.

Key words: actualization of the problem, legal sanction, sanction of the norm on administrative responsibility, administrative legal norm.

Spisok literatury:

1. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ [Elektronnyj resurs]. Dostup iz SPS «Garant».
2. Cyndrya V. N. Aktualizaciya problematiki realizacii administrativno-nakazatel'noj politiki Rossijskoj Federacii v sovremennyh usloviyah / V. N. Cyndrya // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. – 2021. – Т. 7. – № 3-2. – S. 50-57.
3. Minyust podgotovil proekt novogo KoAP (28.10.2021) [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://ria.ru/20211028/kodeks-1756626063.html> (data obrashcheniya: 09.12.2021).
4. Stali izvestny detali proekta novogo KoAP v Rossii [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://lenta.ru/news/2021/10/28/koap/> (data obrashcheniya: 09.12.2021).
5. Konceptsiya novogo Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIw1AY7khO7Nat9EL.pdf> (data obrashcheniya: 09.12.2021).