

УДК: 342.95

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ НОРМАТИВНОЙ МОДЕЛИ

Цындра В. Н.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

В статье актуализируется потребность в исследовании вопроса создания нормативной модели концепции административно-наказательной политики в Российской Федерации. Рассмотрены основные подходы к определению способов её легитимизации: теоретический (экспертный) и нормативный (формальный). К факторам, оказывающим негативное влияние на формирование научным сообществом консолидированной концепции государственной политики Российской Федерации в области назначения административных наказаний, отнесены: отсутствие государственного запроса на реформирование института административных наказаний, отставание реформирования общих начал назначения административных наказаний от организационно-правовых реформ, в том числе и контрольно-надзорной деятельности, проводимых в рамках трансформации отношений между государством и гражданами, государственными органами и бизнес-структурами, инициированными в 2015-2020 гг.; несформированность отечественными школами административистов целостных концепций данной составляющей административно-деликтной политики, которые могут стать основой для дискуссии, позволившей выработать единую концепцию и представить её на рассмотрение общественности и законодателю. Высказано предположение о том, что данную концепцию необходимо рассматривать как объект правотворчества, разработка которого осуществляется в соответствие с установленной процедурой, а конечный результат этой деятельности – проект закона или подзаконного нормативного правового акта. Для придания государственной политике Российской Федерации в области назначения административных наказаний легитимности, предложено: создать при Президенте России совет по кодификации и совершенствованию законодательства об административной ответственности, которому поручить разработку соответствующих концепций и законопроектов; закрепить её основные положения в нормативном правовом акте – Указе Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная политика в области назначения административных наказаний, административные наказания, концепция, нормативная модель.

Усложнение внешних и внутренних социально-экономических кризисных процессов, непосредственным участником которых выступает Российская Федерация, оказывает воздействие на большинство реформ, проводимых в нашей стране.

Несмотря на то, что сегодня усилия российского государства переориентированы на обеспечение национальной безопасности и защиту суверенитета, обеспечение прав и свобод граждан, законных интересов физических и юридических лиц, отстаивание традиционных человеческих ценностей, являются безусловными приоритетами для функционирования органов публичной власти всех уровней, а также целью основных преобразований в экономике, социально-культурной сфере, образовании, правовой защиты населения и др.

Обращаясь к Федеральному Собранию 29.02.2024 г. Президент России В.В. Путин ещё раз акцентировал внимание на том, что главным результатом таких преобразований является «...оценка людей, то, как меняется к лучшему их жизнь. Масштаб исторических вызовов, которые стоят перед Россией, требует предельно чёткой, слаженной работы государства, гражданского общества, бизнеса» [1].

Более того, количество административных правонарушений в России ежегодно растёт, преимущественно за счет увеличения их числа в области дорожного движе-

ния. Так, основным субъектом административно-юрисдикционной деятельности – органами внутренних дел – в 2023 г. возбуждено 247,9 млн (+17%) дел об административных правонарушениях; из них в сфере безопасности дорожного движения составило 240,1 млн (+17,6%) (непосредственно сотрудниками полиции – 19,1 млн. дел, 221 млн. – посредством специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме и имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи) [2, с. 6]. Элементарные подсчеты показывают, что в прошлом году на каждого россиянина приходилось 1,64 административных правонарушения (в 2012 – 0,65, увеличение более чем в 2,5 раза).

Подобная ситуация связана с внедрением в практику выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения современных технических средств и информационно-телекоммуникационных технологий, которые позволяют автоматизировать процессы получения и оценки доказательств фактах таких правонарушений, подготовки процессуальных документов о привлечении владельца транспортного средства к административной ответственности, доведения до него принятого решения и создания условий для выполнения постановления о наложении административного штрафа.

В свою очередь, упрощение административного производства в этой области привело к нигилистическому восприятию отдельными гражданами потребности в соблюдении правил дорожного движения, а соответственно – не достижению целей административной ответственности, которые обусловлены применением данного вида государственной репрессии (негативных последствий для социального или имущественного статуса физического лица, предупреждения повторного совершения ими аналогичных правонарушений и воспитания других лиц в духе соблюдения требований законодательства в области безопасности дорожного движения).

Не снижается и актуальность трансформации положений кодифицированного закона, определяющего основы административной ответственности в правовой акт, который обеспечит баланс средств, применяемых для охраны и защиты социально важных институтов общества, прав и свобод человека, и минимизирует необоснованное вмешательство со стороны государства, его должностных лиц на поведение физических и деятельность юридических лиц.

В связи с этим, дальнейшее развитие института административной ответственности в России предусматривает обновление (разработку новых) кодифицированных законодательных актов, регулирующих материальные и процессуальные основы данного вида юридической ответственности [3].

Необходимые изменения должны базироваться на преобразовании этого института из «...преимущественно карательно-фискального инструмента в институт, подлежащий дифференцированному применению с учётом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия» [4].

К сожалению, разработанные в 2019 г. и прошедшие в 2020 г. экспертную оценку и общественное обсуждение, проекты нового Кодекса РФ об административных правонарушениях и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях, не представлены на рассмотрение российского парламента [5-9].

Дальнейшему развитию концептуальных идей и взглядов на предназначение, особенности установления и назначения административных наказаний в России, а

также их внедрению в практику будет содействовать разработка основ формирования и реализации государственной политики в области назначения административных наказаний в Российской Федерации.

Считаем, что основные подходы к трансформации основ регулирования соответствующих групп правоотношений целесообразно закрепить в концепции государственной политики РФ в области назначения административных наказаний

Проблематика нормативного закрепления государственно-политических идей, отражающих потребности социума в административно-деликтном регулировании общественных отношений, отражена в научных теоретиков права, конституционалистов, криминологов и административистов, среди которых следует выделить труды С.С. Алексеева, Ю.О. Гончаровой, Э.В. Густовой, М.Л. Давыдовой, В.В. Денисенка, А.Н. Жеребцова, С.М. Зырянова, А.В. Иванчина, А.И. Илалутдинова, Т.В. Кашаниной, Н.А. Лопашенка, И.В. Максимова, А.В. Малько, Н.А. Орловской, Ю.Е. Пудовчкина, П.П. Осипова, Д.Е. Пономарёва, Ю.И. Попугаева, С.В. Синюкова, Ю.П. Соловья, М.Ю. Спирина, Н.Н. Тарасова, А.П. Шергина, А.В. Урумова, В.В. Чевычелова и др.

Этими учеными сформированы общие положения теории нормативно-правового регулирования и юридической техники, построения правовых концепций и концепция деликтных политик (уголовно-правовой, уголовно-исполнительности, административно-деликтной и др.), разработаны научные проекты некоторых из них, а также предложения для субъектов правотворческой деятельности.

В тоже время, разработка нормативной модели государственной политики Российской Федерации в области административных наказаний рассмотрена фрагментарно или как часть административно-деликтной политики. Целью данной публикации является рассмотрение теоретических и прикладных аспектов построения нормативной модели административно-наказательной политики в РФ. Её достижение предусматривает анализ научных подходов к нормативному закреплению базовых положений формирования и реализации административно-наказательной политики, а также определения вида, структуры и содержания соответствующего нормативного акта, в котором сформулированы основные положения её концепции.

Изучение научных и учебных публикаций, в которых рассматривается методологические аспекты обоснования целесообразности установления административно-деликтных санкций, их видов и размеров, эффективности воздействия на личность правонарушителя и других субъектов юридической ответственности, позволило нам выделить два основных подхода к определению способов легитимизации административно-наказательной политики: теоретический (экспертный) и нормативный (формальный).

В рамках первого подхода, исследователи, с использованием современных методов познания политико-правовых явлений: анализируют состояние административной деликтности за определённый период времени, оценивая позитивные и негативные аспекты реализации отдельных видов административных наказаний; сравнивают концепции административно-наказательной политики в других государствах, эффективность внедряемых изменений и определяют возможность использования позитивного зарубежного опыта в России; обосновывают необходимость изменения основ административно-наказательной политики, выделяя наиболее значимые проблемы, решение которых требует проведения соответствующих реформ в

законодательстве и правоприменительной практике; раскрывают содержание элементов государственной политики в области назначения административных наказаний; устанавливают связь между иными деликтными политиками и правовыми реформами, проводимыми в государстве; очерчивают этапы реализации концепции, раскрывая их содержание; предлагают критерии оценивания эффективности мер, реализация которых предусмотрена соответствующими концепцией и др.

В свою очередь, в отечественной юриспруденции существуют примеры таких теоретических концепций государственной политики, разработанные авторскими коллективами под руководством ведущих российских ученых. В частности это научные проекты: правовой политики, муниципально-правовой политики, правозащитной политики, правоохранительной политики, антикоррупционной политики (А.В. Малько и др.), развития российского законодательства Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров и др.); уголовно-правовой политики (М.М. Бабаев, Г.М. Миньковский и др.), административно-деликтной политики (А.П. Шергин и др.) и др.

Едва ли не единственным примером консолидированного подхода к оформлению концептуальных положений, оптимизации регулирования административно-деликтных отношений, является «Концепция реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях», представленная в качестве приложения к коллективной монографии (авторский коллектив состоял из 10 специалистов, 6 из которых работали в НИУ ВШЭ, по одному в РАНХиГС, МГЮА, Государственно-правовом управлении Президента РФ и РУДН) «Реформа административной ответственности в России», подготовленной в рамках исследования Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ по выполнению государственного заказа Государственной Думы Федерального Собрания РФ на 2017 г. «Подготовка предложений по совершенствованию федерального правового регулирования в сфере административной ответственности на основе анализа и обобщения находящихся на рассмотрении Государственной Думы законопроектов по вопросам административной ответственности, оценок и предложений заинтересованных государственных органов, институтов гражданского общества, делового и академического сообществ» [10].

В тексте этой научной концепции содержатся и положения, касающиеся основ назначения административных наказаний, которые отражены как в общих положениях об административной ответственности (§ 4-6, раздел «Исполнение административных наказаний»), так и связанных с отдельными видами правонарушений и правонарушениями отдельных субъектов (например, несовершеннолетних).

В дальнейшем, большая часть этих предложений была использована при создании «Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (разработана межведомственной рабочей группой и одобрена 05.06.2019 г. на совещании у председателя Правительства России) (раздел 2.4). В тоже время необходимо признать, что она была направлена на оперативное решение конкретной задачи – разработку нового КоАП и не содержит в себе положений, ориентированных на перспективу. По сути, срок её действия должен был закончиться с принятием этого кодекса (01.01.2021 г.)

Несмотря на разработку теоретических подходов к пониманию основных элементов и содержания административно-деликтной политики и её составляющей – административно-наказательной политики, их единая концепция научным сообще-

ством текстуально не сформулирована.

По нашему мнению, к причинам сложившейся ситуации, следует относить: отсутствие государственного запроса на реформирование института административных наказаний в Российской Федерации, отставание реформирования общих начал назначения административных наказаний от организационно-правовых реформ, в том числе и контрольно-надзорной деятельности, проводимых в рамках трансформации отношений между государством и гражданами, государственными органами и бизнес-структурами, инициированными в 2015-2020 гг.; несформированность общественными школами административистов целостных представлений о данной составляющей административно-деликтной политики, которые могли бы стать основой для дискуссии, позволившей выработать единую концепцию и представить её на рассмотрение общественности и законодателю.

Второй подход характеризует концепцию административно-наказательной политики как часть «политико-правового документа доктринально-прикладного характера», основная задача которого заключается в «...отражении современного состояния законодательства об административных правонарушениях и законотворческой деятельности в сфере административной ответственности, направлений и перспективных стратегических ориентиров развития законодательства, а также путей повышения эффективности норм административно-деликтного права» [11, с. 23-24].

В связи и с этим, эту концепцию необходимо рассматривать как объект правотворчества, разработка которой осуществляется в соответствие с установленной процедурой, а конечный результат этой деятельности – проект закона или подзаконного нормативного правового акта (указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, акта органа государственной власти должностного лица или органа субъекта РФ).

В российском законодательстве существуют примеры нормативного закрепления положений концепций (стратегий) государственной (национальной) политики в той или иной сфере. Так, указами Президента РФ утверждены концепции внешней политики РФ (2023 г.), государственной национальной политики на период до 2025 г. (2012 г.), национальной безопасности РФ (2021 г.); демографической политики РФ до 2025 г. (2007 г.), содействия международному развитию (2016 г.) и др.

Кроме этого, концепции развития отдельных сфер общественной жизни, утверждаются и распоряжениями Правительства РФ. Например, в области дополнительного образования детей (2022 г.), государственной семейной политики (2014 г.), добровольчества (волонтерства) (2018 г.), комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов (2021 г.), региональной информатизации (2014 г.), уголовно-исполнительной системы (2021 г.) и др.

Подобный опыт, имеется и в ряде государств-членов СНГ. Например, концепции правовой политики утверждены указами президентов Республики Беларусь (2023 г.), Республики Казахстан (2021 г.), Кыргызской Республики (2023 г.), которыми устанавливаются и основы оптимизации института административной ответственности и подинститута назначения административных наказаний.

Отдельного внимания заслуживает организация процесса совершенствования ГК РФ в 2008-2023 гг. В частности, в Указе Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 разработка концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, предложений о мерах по её реализации, в том числе и проектов федеральных

законов о внесении изменений в ГК РФ, была поручена Совету при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательскому центру частного права при Президенте РФ.

Соответствующая концепция была одобрена Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства на заседании, состоявшемся 07.10.2009 г. под председательством Президента РФ, а в последствие на её основе были разработаны проекты законов о внесении изменений в ГК РФ, большинство которых одобрены парламентом России. Далее советом была разработана «Концепция развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования» (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 25.09.2020 № 202/оп-1/2020), ставшая основой для изменения положений ГК РФ.

Использование имеющегося отечественного и зарубежного опыта закрепления концептуальных положений государственной политики, позволяет предположить о том, что для придания государственной политике РФ в области назначения административных наказаний легитимности целесообразно: с целью обеспечения системности и ускорения разработки предложений для совершенствования законодательства РФ об административной ответственности, новых Кодексов, изменений в законодательные акты, а также взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, общественными объединениями, научными учреждениями и организациями при рассмотрении вопросов, связанных с совершенствованием административно-деликтного законодательства, создать соответствующий совет при Президенте России; закрепить её основные положения в нормативном правовом акте – Концепции государственной политики РФ в области назначения административных наказаний. В её структуре целесообразно предусмотреть следующие разделы: общие положения; характеристика современного состояния применения административных наказаний в РФ цели, задачи, функции и принципы административно-наказательной политики; механизм формирования и реализации административно-наказательной политики (субъекты, этапы и стадии, формы и методы); критерии эффективности реализации административно-наказательной политики; основные направления повышения эффективности административно-наказательной политики; утвердить данную концепцию указом Президента РФ, с учётом положений других доктринально-программных документов – Концепции уголовно-правовой и административно-деликтной политики РФ. Утверждение Концепции административно-наказательной политики указом Президента РФ находится в рамках его полномочий в области юстиции и внутренних дел, а также общественной безопасности. Также, по нашему мнению, подобное решение позволит активизировать участие государственных органов, руководство которыми осуществляет глава государства (МВД РФ, Минюстом РФ, ФССП, ФСБ РФ, ФСВНГ РФ) в разработке и реализации её положений.

Список литературы:

1. Послание Президента Федеральному Собранию, 29.02.2024. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 01.03.2024).
2. Баканов К.С., Ляхов П.В., Исаев М.М. и др. Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2023 году: информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2024. 120 с.
3. Жеребцов, А. Н. Реализация государственной политики Российской Федерации в области назначе-

ния административных наказаний: анализ содержания / А. Н. Жеребцов, В. Н. Цындра // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2021. – Т. 7 (73), № 4. – С. 256-265.

4. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=326534&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.00802087887504288#019061831112247418> (дата обращения: 16.05.2024).

5. Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ). – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=191214> (дата обращения: 16.05.2024).

6. Проект «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099061) (не внесен в ГД ФС РФ). – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=191299> (дата обращения: 16.05.2024).

7. Минюст переработал все части КоАП. – URL: <https://iz.ru/1137559/2021-03-16/miniust-pererabotal-vse-chasti-koap> (дата обращения: 16.05.2024).

8. Новый проект КоАП могут опубликовать для обсуждения в апреле. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/novyy-proekt-koap-mogut-opublikovat-dlya-obsuzhdeniya-v-aprele.html> (дата обращения: 16.05.2024).

9. В Минюсте рассказали о новой редакции КоАП РФ. – URL: <https://ura.news/news/1052475984> (дата обращения: 16.05.2024).

10. Реформа административной ответственности в России: монография / под общей редакцией А.В. Кирина, В.Н. Плигина. Москва: ВШЭ, 2018. 476 с.

11. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф... дисс. д-ра. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. 50 с.

Tsyndrya V.N. Concept of state policy of the Russian Federation in the field of assignment of administrative punishments: issues of creation of a regulatory model // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2024. – Т. 10 (76). № 3. – P. 310–317.

The article updates the need to study the issue of creating a normative model of the concept of administrative and punitive policy in the Russian Federation. The main approaches to determining ways of legitimizing it are considered: theoretical (expert) and normative (formal). Factors that have a negative impact on the formation by the scientific community of a consolidated concept of state policy of the Russian Federation in the field of imposing administrative penalties include: the lack of a state request for reforming the institution of administrative penalties, the lag behind the reform of the general principles of imposing administrative penalties from organizational and legal reforms, including control and supervisory activities carried out as part of the transformation of relations between the state and citizens, government bodies and business structures initiated in 2015-2020; the lack of comprehensive concepts of this component of administrative-tort policy in domestic schools of administrative specialists, which can become the basis for a discussion that will make it possible to develop a unified concept and present it to the public and the legislator. It has been suggested that this concept should be considered as an object of lawmaking, the development of which is carried out in accordance with the established procedure, and the final result of this activity is a draft law or a by-law. To give the state policy of the Russian Federation in the field of imposing administrative penalties legitimacy, it is proposed: to create a council under the President of Russia for the codification and improvement of legislation on administrative responsibility, which will be entrusted with the development of relevant concepts and bills; consolidate its main provisions in a normative legal act - the Decree of the President of the RF.

Key words: state policy in the field of imposing administrative penalties. administrative penalties, concept, normative model

Spisok literatury:

1. Poslanie Prezidenta Federal`nomu Sobraniyu, 29.02.2024. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 01.03.2024).

2. Bakanov K.S., Lyaxov P.V., Isaev M.M. i dr. Pravoprimenitel'naya deyatel'nost' v oblasti bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v 2023 godu: informacionno-analiticheskij obzor. M.: FKU «NCz BDD MVD Ros-sii», 2024. 120 s.

3. Zherebcov, A. N. Realizaciya gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti naznacheniya administrativny`x nakazaniy: analiz soderzhaniya / A. N. Zherebcov, V. N. Cyndrya // Ucheny`e zapiski Kry`mskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki. – 2021. – Т. 7 (73), № 4. – С. 256-265.

4. Konceptsiya novogo Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=326534&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.00802087887504288#019061831112247418> (дата обращения: 16.05.2024).

5. Projekt «Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax» (podgotovlen Minyustom Rossii, ID proekta 02/04/01-20/00099059) (ne vnesen v GD FS RF). – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=191214> (data obrashheniya: 16.05.2024).
6. Projekt «Processual`ny`j kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax» (podgotovlen Minyustom Rossii, ID proekta 02/04/01-20/00099061) (ne vnesen v GD FS RF). – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=191299> (data obrashheniya: 16.05.2024).
7. Minyust pererabotal vse chasti KoAP. – URL: <https://iz.ru/1137559/2021-03-16/miniust-pererabotal-vse-chasti-koap> (data obrashheniya: 16.05.2024).
8. Novy`j projekt KoAP mogut opublikovat` dlya obsuzhdeniya v aprele. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/novyy-proekt-koap-mogut-opublikovat-dlya-obsuzhdeniya-v-aprele.html> (data obrashheniya: 16.05.2024).
9. V Minyuste rasskazali o novej redakcii KoAP RF. – URL: <https://ura.news/news/1052475984> (data obrashheniya: 16.05.2024).
10. Reforma administrativnoj otvetstvennosti v Rossii: monografiya / pod obshej redakciej A.V. Kirina, V.N. Pligina. Moskva: VShE, 2018. 476 s.
11. Rogacheva O. S. E`ffektivnost` norm administrativno-deliktnogo prava: avtoref... diss. d-ra. jurid. nauk: 12.00.14. – Voronezh, 2012. 50 s.