

Информация для цитирования:

Гришковец А.А. К вопросу об административной политике в Российской Федерации // Вестник Пермского института Федеральной службы исполнения наказаний. 2020. № 3(38).С. 67-75.

For citation:

Grishkovets A.A. K voprosu ob administrativnoj politike v Rossijskoj Federacii [To the Question of Administrative Policy of the Russian Federation]. *Journal of Perm Institute of the FPS of Russia*, 2020, no 3 (38), pp. 67-75 (in Russ.).

УДК 342.92

**К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПОЛИТИКЕ
В РОССИЙКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А.А. Гришковец^{1,2}

¹ ФГБУ НИИ институт государства и права
Российской академии наук,
119019, г. Москва, ул. Знаменка, д.10

² ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России
614012, г. Пермь, ул. Карпинского, 125
e-mail: grishkovecz65@mail.ru
ORCID: 0000-0002-5548-8096

Аннотация. Введение: В статье рассматривается административная политика как направление государственной политики. Приводится критическое осмысление административной политики в узком и широком смыслах. Обосновывается многовекторность анализируемого направления, на основании чего делается вывод о невозможности разработки общей концепции административной политики. Выявляется характерная особенность административной политики в современной России: сохраняется карательно-фискальная направленность административной ответственности. Также кратко рассматриваются некоторые иные направления административной политики. **Цель:** сформулировать авторское определение административной политики на основе анализа существующих подходов и категориального анализа. **Методы:** всеобщий диалектический метод, анализ, синтез, метод сравнительного правоведения (компаративистики), системный метод. **Результаты:** На основе проведенного анализа сформулировано определение административной политики, которая рассматривается как система правовых и организационных мер государства, призванных обеспечить эффективную деятельность органов исполнительной власти (в широком смысле органов государственного управления) в целях признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. **Выводы:** Ввиду многовекторного характера административной политики в России подготовка единого определяющего документа типа концепции, разработанной ВНИИ МВД России, вряд ли возможна, но оправдана практически. Автор видит первоначальную необходимость определения и нормативного закрепления основных направлений административной политики, что позволило бы вычлнить приоритеты административной политики на современном этапе государственного строительства.

Ключевые слова: административная политика, основные направления административной политики, административная противоправность, административное правонарушение, административная ответственность, административный штраф, силовые структуры, трансформация российской полиции, оптимизация аппаратов федеральных органов исполнительной власти.

TO THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE POLICY
OF THE RUSSIAN FEDERATION

Alexey A. Grishkovets^{1,2}

¹ Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,
Perm Institute of the Federal Penal Service
10, Znamenka st., Moscow, 119019

² Perm Institute of the Federal Penal Service of Russia,
125, Karpinskogo st., Perm, Russia, 614012

Email: grishkovetz65@mail.ru

ORCID: 0000-0002-5548-8096

Abstract. Introduction: The article examines administrative policy as a direction of state policy. Definitions of administrative policy critically assessed by the author in narrow and broad senses are listed below. The multivector character of the analyzed direction is substantiated and therefore it is concluded that developing of general concept of administrative policy is impossible. One of the directions of administrative policy is to combat administrative wrongfulness. It is revealed a particularity of administrative policy in modern Russia: the punitive-fiscal orientation of administrative responsibility remains. Some other tendencies of administrative policy are also outlined. **Aim:** to formulate the author's definition of administrative policy based on the analysis of the existing approaches and categorical analysis. **Methods:** general dialectical method, analysis, synthesis, systematization and comparative jurisprudence (comparative studies) methods were used. **Results:** On the base of the analysis the definition of administrative policy is given, the author sees it as a system of legal and organizational measures of the state designed to ensure the effective operation of executive authorities (in the broadest sense of government bodies) in order to recognize, respect and protect human and civil rights and freedoms. **Conclusions:** The author comes to the conclusion that due to multi-vector character of administrative policy of Russia the preparation of a single document defining it, such as a conception developed by the Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs, is hardly ever possible and practically justified. The author sees a primary necessity to define initially in a legislative level the main directions of administrative policy. Such approach would make it possible to single out the priorities of administrative policy in the actual period of state building.

Keywords: administrative policy, main directions of administrative policy, administrative wrongfulness, administrative offense, administrative responsibility, administrative fines, power structures, transformation of the Russian police, optimization of the apparatus of federal executive bodies.

Введение

Термин «политика» греческого происхождения (*politike* – искусство управления государством), известен еще с древности. Его ввел в оборот в одноименном трактате древнегреческий философ Аристотель [1, с. 376-644]. Государство реализует свою политику в различных сферах общественной жизни. Причем политика эта периодически корректируется руководством страны в зависимости от ситуации в экономике, бюджетных возможностей, социальных обязательств государства, общественных настроений и ожиданий, внешнеполитической ситуации в мире и ряда других факторов. Одним из направлений государственной политики выделяют административную политику.

Понимание административной политики в узком и широком смыслах в науке администра-

тивного права. Карательно-фискальная составляющая административной политики в Российской Федерации. Приоритетные направления административной политики.

Об административной политике, как об одном из самостоятельных направлений государственной политики, заговорили сравнительно недавно, в конце 90-х годов. Причем сделали это представители ведомственной науки, выходцы из системы МВД России. Административная политика в современной России, отмечал в 1998 году А.П. Шергин, должна соответствовать концепции правового демократического государства. В общем плане, продолжает далее указанный автор, административная политика – это основные направления деятельности государства в сфере отношений исполнительной власти и гражданина. Определяющим в административной политике является характер отношений исполнительной власти и гражданина¹. Как

¹ Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления): сб. науч. тр. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. С. 13.

видно, А.П. Шергин понимал административную политику предельно широко и емко. Такой подход возражений не вызывает. Как известно, в статье 2 российской Конституции специально закрепляется обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо учитывать в административной политике не только отношения с гражданами, но и с юридическими лицами, прежде всего хозяйствующими субъектами, от деятельности которых в решающей степени зависит экономическая ситуация в стране. Очевидно, что если эта ситуация неблагоприятна, то и говорить о надлежащей реализации прав и свобод человека и гражданина вряд ли приходится. Нельзя не отметить, что с годами взгляды проф. А.П. Шергина на административную политику кардинально меняются. Административная политика, писал указанный автор в 2014 году, отражает отношение государства к административной деликтности, путям и средствам борьбы с этой угрозой правопорядку. Основной формой закрепления административной политики являются нормы административно-деликтного законодательства, посредством которых осуществляется административная деликтолизация деяний (нормативное признание их административными правонарушениями). Поэтому, делает далее вывод А.П. Шергин, под административной политикой следует понимать государственно-властную организацию противодействия административным правонарушениям, осуществляемого на основе административно-деликтного законодательства¹. Подобный взгляд на административную политику, попытка свести ее только лишь к противодействию административным правонарушениям, представляется крайне зауженным и однобоким, а потому в целом глубоко ошибочным по сравнению со взглядами А.П. Шергина конца 90-х годов. Н.И. Никулин, один из последователей профессора, при определении предмета административной политики предлагал рассматривать ее в широком понимании, т.е. во взаимосвязи с основными направлениями, осуществляемыми исполнительной властью, а в узком – связанной с основными направлениями деятельности государства по противодействию конкретным административным правонарушениям². Понимание предмета административной политики в широком и узком смысле, как предлагает Н.И. Никулин, вряд ли оправдано. Дело в том, что борьба с административными правонарушениями является одним из направлений деятельности исполнительной власти по обеспечению режима законности и правопорядка, которое реализуется в рамках такой ее важной функции как **функция обеспечения прав и свобод граждан**. В настоящее время, как верно отмечает К.С. Бельский,

данная функция закреплена за органами исполнительной власти во всех нормативных актах, определяющих их статус [3, с. 18]. Как известно, многие федеральные органы исполнительной власти являются органами административной юрисдикции и их должностные лица рассматривают дела об административных правонарушениях. Таким образом, узкое понимание административной политики, предлагаемое Н.И. Никулиным, лишено оснований.

Н.П. Мышляев, еще один последователь А.П. Шергина, также затронул проблему административной политики. В 2004 году он констатировал, что в данной политике пока преобладает репрессивная составляющая. Об этом, по его мнению, свидетельствуют содержание Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и его многочисленные дополнения (ужесточение штрафных санкций, расширение сферы применения административного ареста и др.³). Приходится признать, что тенденция продолжает сохраняться и перспективы отказа от репрессивной составляющей при проведении в настоящее время третьей кодификации законодательства об административной ответственности маловероятны. Добавим также, что было бы точнее говорить не «репрессивная», а «карательно-фискальная» составляющая. Нельзя не отметить также, что Н.П. Мышляев ратовал за разработку на уровне государства административной политики, без которой, по его мнению, попытки решить задачи профилактики правонарушений обречены на неудачу. Как видно, указанный автор стоит относительно пониманию административной политики стоит на тех же позициях, что и Н.И. Никулин, и поздний А.П. Шергин, т.е. ассоциирует ее с государственным противодействием административной противоправности, включая профилактику административных правонарушений, и не более того. Такой подход, как и взгляды позднего А.П. Шергина, представляется узким и однобоким, не соответствующим пониманию сути административной политики в правовом демократическом государстве каковым, исходя из конституционных положений, является современная Россия.

Не в пользу сторонников понимания административной политики в узком смысле, и то, что руководство МВД России в лице главы ведомства В.А. Колокольцева не видит какой-либо проблемы в росте так называемой «административной деликтности», не рассматривает ее как фактор, сколько-нибудь заметно влияющей на законность и правопорядок, уровень преступности и криминогенную обстановку в стране. Достаточно обратиться к выступлениям В.А. Колокольцева на ежегодных расширенных коллегиях МВД России с участием Президента Российской Федерации

¹ Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Административно-деликтное право и законодательство (статья, выступления, размышления): сб. науч. тр. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. С. 190-191.

² Никулин Н.И. Проблемы науки административной деликтологии: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М.: Московский университет МВД России. 2005. С. 29-30.

³ Мышляев Н.П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М.: Московский университет МВД России. 2005. С. 4-5.

за последние пять-шесть лет, на которых подводятся итоги работы министерства за прошедший год. В них нет упоминаний проблемы административной противоправности, имея в виду обеспокоенность большим количеством совершаемых в стране административных правонарушений и признание их значительной угрозой законности и правопорядку. И это притом, что именно органы внутренних дел являются той структурой, которая проводит масштабную работу по противодействию «административной деликтности» и, следовательно, в значительной степени оказывает на нее влияние. Другое дело борьба с преступностью. О ней глава МВД России неизменно говорит и говорит много, разнопланово и достаточно подробно на каждом, специально это подчеркнем, расширенном заседании коллегии вверенного ему ведомства. При таком положении вполне очевидно, что административные правонарушения не рассматриваются как реальная и серьезная угроза общественной безопасности и правопорядку, которые призваны обеспечивать и поддерживать полиция и органы внутренних дел в целом. И это притом, что в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹ одним из основных направлений деятельности полиции как раз является предупреждение и пресечение административных правонарушений.

Не будет лишним сказать, что проблема административной противоправности, в отличие от проблемы преступности, не входит в число приоритетов Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, образованной в соответствии с частью 1 статьи 30 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² и действующей на основании Положения, утвержденного постановлением российского Правительства от 28 декабря 2016 г. № 216³. Комиссия, напомним, является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений. Кстати сказать, ее председателем является глава МВД России В.А. Колокольцев. Поэтому если бы проблема административной противоправности действительно стояла бы столь остро, как утверждают отдельные ученые-юристы, сторонники так называемой «административной деликтологии», те же А.П. Шергин или Н.И. Никулин, то она была бы в центре внимания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений и регулярно обсуждалась бы на ее заседаниях. Однако этого не происходит. Подтверждением тому служит ознакомление с содержанием про-

токолов заседаний комиссии последних лет, размещенных на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. К примеру, в 2019 году состоялось четыре заседания. Вопросы административной ответственности, так или иначе, затрагивались только на двух из них. Так, на заседании, состоявшемся 24 декабря 2019 года, было принято решение рекомендовать МВД России и Минюсту России в срок до 1 марта 2020 года проработать вопрос об учете в проекте нового КоАП РФ положений, предусматривающих: наказание в виде административного запрета деятельности юридического лица за нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; увеличение административного штрафа, налагаемого на граждан за незаконное перемещение физическими лицами алкогольной продукции в размере от 30 до 50 тысяч рублей с конфискацией продукции, явившейся предметом административного правонарушения.

Причины административной противоправности или «административной деликтности» в терминологии сторонников так называемой «административной деликтологии», а это, главным образом, представители ведомственной науки, выходы из системы МВД России (Э.Е. Гензюк, В.В. Денисенко, А.Н. Дерюга, Н.П. Мышляев, Н.И. Никулин, А.П. Шергин), во многом кроются в том, какую административную политику по противодействию этому негативному явлению проводит государство на соответствующем этапе общественного развития. Именно по воле государства устанавливаются те или иные запреты и меры административной ответственности, обеспечивающие их соблюдение. При этом сокращение количества совершаемых административных правонарушений в той или иной сфере и их предупреждение, чему, собственно говоря, и служат меры ответственности, совсем не означает, что установленные за них санкции будут смягчаться. Напротив, возможно их дальнейшее ужесточение, что убедительно подтверждает карательно-фискальную направленность КоАП РФ. Вот лишь один, как представляется, весьма показательный недавний пример. Так, по данным МВД России с января по декабрь 2019 года к административной ответственности было привлечено 812 авиадебоширов, виновных в нарушении общественного порядка на борту самолетов, что на 13 % меньше по сравнению с аналогичным показателем годом ранее. Однако, несмотря на снижение административной противоправности Минюст России предложил внести в проект нового КоАП РФ статью о штрафах для авиадебоширов в размере до 500 тыс. рублей⁴. Сделать это собираются путем включения в статью 14.1 «Мелкое хулиганство» части

¹ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. 1, ст. 3851.

³ О правительственной комиссии по профилактике правонарушений: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.2008 № 216 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 14, ст. 1410.

⁴ Штрафы для авиадебоширов могут составить до 500 тысяч рублей // Парламентская газета. 2020. 29 мая.

3 – мелкое хулиганство, совершаемое на воздушном транспорте. При этом еще в январе 2020 года максимальную сумму штрафа для авиадебоширов предлагалось установить до 300 тыс. рублей¹. По сути, эта многократно превышает даже размер штрафов, назначаемых в качестве уголовного наказания за немалое количество преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ.

Проводить административную политику без ее официального, желательного правового оформления, вряд ли возможно. К сожалению, как отметил в 2014 году А.П. Шергин, разработанная в 2002 г. ВНИИ МВД России концепция административной политики Российской Федерации привлекла только внимание юридической общественности. По мнению указанного автора, необходимость такого документа очевидна, она обусловлена потребностями третьей кодификации административно-деликтного законодательства². Однако, «очевидность» такого документа, по мнению автора настоящей статьи, совсем не очевидна, по крайней мере, в том узком понимании административной политики, как в настоящее время ее трактуют А.П. Шергин и его последователи. Другое дело первоначальная точка зрения указанного автора, высказанная им в конце 90-х годов. Отметим, что разрабатываться административная политика должна не ведомственным научным учреждением типа ВНИИ МВД России, а российским Правительством с привлечением институтов гражданского общества, например, той же Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации, широко обсуждаться в обществе на различных дискуссионных площадках с привлечением научного сообщества и независимых экспертов. Очевидно, что излишняя «полицейщина», о возможном разрастании которой в свое время писал Ю.М. Козлов [4, с. 49], здесь вряд ли уместна. Еще раз специально подчеркнем, что административная политика должна вырабатываться в недрах исполнительной власти и проводится в жизнь ее органами в пределах их компетенции [6]. В пользу такого подхода и то, что в пункте 3 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ устанавливается, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Конечно, выработка федеральным министерством государственной политики сводится лишь к подготовке предложений, проектов докумен-

тов или отдельных положений этих документов. Именно на их основе государственная политика окончательно определяется и доводится до сведения общества в виде официальной позиции политического руководства страны, прежде всего, Президента Российской Федерации, а также российского Правительства. Она может провозглашаться в президентских посланиях Федеральному Собранию, обращениях Главы государства непосредственно к народу страны, формулироваться в руководящих директивах, наконец, в утверждаемых концепциях (лат. *conception* – система взглядов, то или иное понимание явлений, процессов), а также в принимаемых на их основе государственных программах. Именно так, к примеру, произошло, когда на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации, которое состоялось 5 июня 2019 года, была в основном одобрена Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴.

Административная политика, как представляется, есть официальная позиция государства в области регулирования той или иной сферы управленческих общественных отношений. Она вырабатывается, официально декларируется и последовательно проводится в жизнь уполномоченными на то органами государства. Административная политика достаточно многогранна, поэтому ее основные направления должны быть предусмотрены, как представляется в указе Президента Российской Федерации, а не в концепции, разработанной на уровне одного из российских ведомств. Такой подход позволил бы вычленить ее приоритеты на данном этапе государственного строительства. В этой связи хотелось бы затронуть некоторые наиболее актуальные направления административной политики, которые в настоящее время могут рассматриваться, как приоритетные и могли бы быть включены в соответствующий президентский указ.

Одним из приоритетных направлений административной политики должно быть такое ее направление как **борьба с административной противоправностью**. В настоящее время это направление стремительно развивается в связи с разработкой нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом отдельной проблемой административной политики, тесно связанной с проблемой борьбы с административной противоправностью, представляется **коммерциализация** в определенной мере **сферы административной ответственности**. Причем подается она не иначе, как одна из прогрессивных форм государственно-частного партнерства, позволяющая экономить значительные бюджетные средства. Под-

¹ В новом КоАП РФ введут штрафы до 300 рублей для авиадебоширов // Парламентская газета. 2020. 31 января.

² Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления): сб. науч. тр. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. С. 198.

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

⁴ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: [http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwIAY7khO7NAt\(EL\).pdf](http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwIAY7khO7NAt(EL).pdf) (дата обращения 09.05.2020).

тверждением тому служит получившая широкое распространение практика установки частных камер фотовидеофиксации нарушений скоростного режима. «Ростелеком», Vessolink, «Ситроникс», «МВС Групп», «Вайнах Телеком» – лишь часть компаний, организовавших успешный бизнес на водительских штрафах. Вложив собственные средства в системы фотовидеофиксации, инвесторы «отбивают» их за счет оплаченных штрафов. Только в 2018 году суммарные доходы компаний в регионах превысили, по некоторым подсчетам, 3,4 млрд руб. Фактическая сумма, скорее всего, значительно больше. Не все субъекты Федерации раскрывают сведения. Прибыльным бизнесом уже заинтересовались структуры «Ростеха»¹. Прежде всего, необходимо обеспечить открытость сведений о доходах, получаемых бизнес-структурами и бюджетом сфере административной ответственности. Кроме того, эффективность государственно-частного партнерства должна оцениваться по такому критерию как снижение аварийности на дорогах, уменьшение количества раненых и погибших в дорожно-транспортных происшествиях, а не размерами сумм полученной прибыли и доходов бюджета. Только тогда государственно-частные партнерства в данной сфере оправданы и соответствуют общественным интересам. Следует также отметить, что **коммерциализация** в сфере административной ответственности связана с фискальными интересами субъектов Российской Федерации. К примеру, в 2018 году в Астраханской области концессионер ПАО «Ростелеком» заработал 39,86 млн руб., включая оплату почтовых расходов в размере 7 млн руб., а в бюджет региона – 188,4 млн руб. До 2027 года (срок действия концессии) в бюджет области планируется поступление 8,96 млрд руб.¹ Логично, что соответствующие доходы, поступив в бюджет, должны расходоваться целевым образом на развитие дорожно-транспортной инфраструктуры региона, неудовлетворительное состояние которой является одной из основных причин аварийности на дорогах.

Снижению административной противоправности будет способствовать **уменьшение количества административных запретов**, нарушение которых главным образом и образует составы административных правонарушений, предусматривающие административную ответственность. В настоящее время число таких запретов огромно. Причем количество их год от года продолжает стабильно расти, что вполне закономерно приводит к увеличению административной противоправности. К примеру, в начале 2000-х годов, во вступительной статье к первому Комментарию к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях Ю.М. Козлов сожалел, что, самой большой оказалась, так сказать, запретительная часть

КоАП РФ. Это – 17 глав, в которых настолько много запретов, что остается лишь удивляться по поводу «устроенности» жизни нашего общества. В данном случае, отмечал ученый, сказалась ностальгия по тому времени, когда система государственно-управленческой деятельности именовали «административно-командной». Оправдано ли это? Представляется, что нет. [4, с. 75]. Напомним, по подсчетам того же Ю.М. Козлова количество конкретных составов административных правонарушений с 243 в КоАП РСФСР 1984 г. возросло до 402 в КоАП РФ 2001 г. В настоящее время, по данным депутата Государственной Думы Д.Ф. Вяткина, который является одним из деятельных участников разработки проекта нового КоАП РФ, в начале 2020 года в действующем КоАП РФ 2001 года насчитывалось уже 1803 состава административных правонарушений. Таким образом, количество составов, а значит и содержащихся в них запретов увеличилось в 4,5 раза. Конечно, за 18 лет действия КоАП РФ 2001 года многие сферы общественной жизни значительно изменились, усложнились и потребовали в той или иной форме государственной защиты, включая защиту при помощи мер административной ответственности. Вместе с тем, столь значительный рост количества запретов в правовом демократическом государстве, каковым является современная Россия, не может не настораживать. Понимание этой проблемы имеется. По данным Д.Ф. Вяткина в ходе работы по третьей кодификации законодательства об административной ответственности предполагается сократить число составов административных правонарушений до 1666 и это не предел. На наш взгляд, необходимо и дальше последовательно проводить работу по оптимизации количества составов административных правонарушений и принимать меры по недопущению появления в ходе проведения третьей кодификации законодательства об административной ответственности новых составов административных правонарушений, а также специально проработать вопрос о снижении сумм административных штрафов, которые являются наиболее распространенным видом административных наказаний.

Еще одним приоритетным направлением административной политики должно стать **снижение влияния силовых структур на общественные процессы**, которое в настоящее время весьма велико, что вполне закономерно беспокоит отдельных граждан и общество в целом. Подтверждением тому в определенной мере служит размещенная на портале «Российская общественная инициатива» в конце мая 2020 года инициатива № 61Ф65503 о сокращении численности сотрудников органов внутренних дел и силовых структур². Конечно, данная общественная инициатива

¹ Утром штрафы, вечером деньги // Коммерсантъ. Авто. 29.06.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4011628> (дата обращения 03.06.2020).

² Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru> (дата обращения 04.06.2020).

³ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10, ст. 1019.

не получила достаточной поддержки граждан, а это, напомним, не менее 100 тыс. человек для того, чтобы ее в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183³ ее рассмотрели уполномоченные государственные органы. Вместе с тем, сам факт ее появления свидетельствует о существующей в обществе обеспокоенности ростом влияния силовых структур. В этой связи представляется актуальным такое направление административной политики, как **дальнейшая модернизация российской полиции**, имея ввиду постепенную трансформацию ее из сугубо силовой структуры в структуру во многом сервисную, ориентированную на предоставление гражданам пусть и специфических, но услуг. Определенные правовые предпосылки для этого имеются. Так, в Положении об МВД России, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699¹, впервые в истории среди основных задач ведомства определена такая его задача, как предоставление услуг в сфере внутренних дел. Объем услуг, предоставляемых МВД России, весьма значителен. Так, по данным Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева в 2018 году было оказано свыше 100 миллионов государственных услуг, и это без учета наиболее востребованной услуги – по предоставлению сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения².

Трансформация полиции в сервисную структуру должна осуществляться постепенно и, как показывает опыт современных правовых демократических государств, потребует длительного времени, значительных усилий и вряд ли возможна без изменения кадровой политики, де-факто реализуемой ныне в системе МВД России. В настоящее время кадры органов внутренних дел в основном комплектуются за счет выпускников ведомственных образовательных учреждений. И это, надо признать, является кадровой политикой руководства министерства. Выступая на заседании расширенной коллегии МВД России 26 февраля 2020 года, глава ведомства В.А. Колокольцев назвал в числе приоритетов работы укрепление кадрового потенциала. Во вверенном ему министерстве последовательно реализуется курс на подготовку специалистов преимущественно на базе образовательных учреждений МВД России. Как показывает практика, отметил Министр, выпускники ведомственных вузов – наиболее мотивированная и компетентная категория сотрудников³. Отчасти это возможно и так. Вместе с тем, обучение в ведомственных образовательных учреждениях МВД России имеет четко выраженный военизированный характер, что не может не отразиться на личности

обучающихся, формировании их мировоззрения, понимании жизненных ценностей и приоритетов. В период обучения курсантов приобщают к той субкультуре, которая сформировалась в органах внутренних дел, элементом которой является преувеличенное значение метода принуждения. За счет принадлежности к силовой структуре у части из них возникает чувство ложного превосходства над своими согражданами, тогда как их долг служить им, защищать их права и свободы от противоправных посягательств. В США идеология приоритетности защиты интересов граждан составляет немалую часть профессионального обучения стражей порядка [5]. В Российской Федерации необходимо шире использовать положительный зарубежный опыт.

Думается, в системе МВД России должны шире применяться конкурсные начала при замещении должностей среднего и старшего начальствующего состава. Причем конкурсы должны быть преимущественно открытыми. Кроме того, следует последовательно увеличивать количество должностей федеральной государственной гражданской службы за счет сокращения должностей аттестованных сотрудников. Должности гражданской службы следует водить в тех подразделениях органов внутренних дел, которые не связаны с применением мер государственного принуждения (например, финансово-экономические и тыловые службы, кадровые подразделения). Существующая в настоящее время излишняя, по мнению автора настоящей статьи, милитаризация органов внутренних дел не соответствует общественным устремлениям и тенденциям трансформации полиции в экономически развитых правовых демократических государства современного мира.

Еще одним направлением административной политики следует признать установление оптимального соотношения численности аппаратов **органов исполнительной власти и их компетенции, имея ввиду реализуемые ими функции**. Это позволит стабилизировать управленческий аппарат и оптимизировать бюджетные расходы на его содержание. Практика показывает, что практически при всякой смене правительства в России неизменно поднимается вопрос об оптимизации аппаратов министерств и ведомств. Смена правительства, произошедшая в нашей стране январе 2020 года, не стала исключением. В соответствии с поручением Председателя Правительства руководители федеральных органов исполнительной власти должны представить предложения по оптимизации численности сотрудников до 1 апреля 2020 года⁴. По замыслу главы российского Правительства структуры

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52, ч. 5, ст. 7614.

² Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел 29.02.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcript/deliberations/59913> (дата обращения 06.06.2020).

³ Заседание коллегии МВД России 26 февраля 2020 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62826> (дата обращения 06.06.2020).

⁴ Мишустин поручил сделать министерства более «компактными» // Комсомольская правда. 13.02.2020. URL: <https://www.kp.ru/online/news/3764910/> (дата обращения 06.06.2020).

будут оптимизированы в соответствии с оценкой их функционала. Для каждой функции должны быть указаны трудозатраты, количество сотрудников, которые их исполняют. Это касается и количества заместителей министров, заместителей руководителей служб и агентств, количества департаментов и управлений. Добиться оптимального соотношения между численностью и функционалом пытаются с тех пор, как в 2002 году в России стартовала административная реформа, но пока безрезультатно. Возможный путь решения проблемы видится в нормативном закреплении на уровне федерального закона предельной численности государственных служащих. Штатная численность и структура каждого федерального органа исполнительной власти, включая определение количества заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, кроме случаев, когда объективно необходимо обеспечить режим секретности, должны определяться публично и мотивироваться, а возможно в той или иной форме согласовываться с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Застарелая проблема оптимального соотношения численности аппаратов органов исполнительной власти и их компетенции должна быть окончательно разрешена и впредь не возникать.

Результаты

Руководствуясь всем вышеизложенным представляется возможным сформулировать авторское **определение административной политики**, которую предлагается определять как систему правовых и организационных мер государства, призванных обеспечить эффективную деятельность органов исполнительной

власти (в широком смысле органов государственного управления) в целях признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Данное определение не претендует на то, чтобы быть истиной в последней инстанции, но является приглашением к дальнейшей научной дискуссии по вопросу понимания и направлениях административной политики в Российской Федерации.

Заключение

Таким образом, изучив вопрос административной политики в Российской Федерации, необходимо сделать вывод о том, что она должна вырабатываться в недрах исполнительной власти и реализовываться ее органами в пределах их компетенции. Административная политика – это официальная позиция государства в области регулирования той или иной сферы управленческих общественных отношений. Ее основные направления должны быть изложены нормативно. Считаю, что к таковым должны относиться, прежде всего:

- 1) борьба с административной противоправностью;
- 2) «декоммерциализация» в определенной мере сферы административной ответственности;
- 3) уменьшение количества административных запретов;
- 4) снижение влияния силовых структур на общественные процессы и дальнейшая модернизация российской полиции;
- 5) установление оптимального соотношения численности аппаратов органов исполнительной власти и их компетенции, имея в виду реализуемые ими функции.

Библиографический список

1. Антонова В.П. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 5-32.
2. Аристотель. Политика. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. 830 с.
3. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14-21.
4. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Ю.М. Козлова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004.
5. Оболонский А.В. Право граждан на уличный протест и полиция: опыт США // Вестник Института Кэннана в России. 2013. Выпуск 24. С. 40-49.
6. Recommendation CM/Rec of the Committee of Ministers to member states on good administration. 7. 2007. Available at: <https://rm.coe.int/16807096b9> (accessed 22.07.2020). (In Eng.).

References

1. Antonova V.P. Administrativnoe pravo i administrativnyj process: starye i novye problemy (po materialam «Lazarevskih chtenij») [Administrative Law and Administrative Process: Old and New Problems (On the Materials of the Lazarev Readings)]. *Gosudarstvo i pravo*, 1998, no. 8, pp. 5-32 (In Russ.).
2. Aristotle. *Politika. Sochinenija: v 4 t. t. 4* [Politics. Essays: in 4 vol. Book. 4]. Trans. from ancient Greek. Ed. by A.I. Dovatura. Moscow, Misl', 1983. 830 p. (In Russ.).
3. Belsky K.S. O funkciyah ispolnitel'noj vlasti [On the Functions of the Executive Power]. *Gosudarstvo i pravo*, 1997, no. 3, pp. 14-21. (In Russ.).
4. *Kommentarij k Kodeksu RF ob administrativnyh pravonarushenijah* [Commentary on the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation]. Ed. by Yu. M. Kozlov. 2nd ed., rev. and add. Moscow, Jurist, 2004. (In Russ.).
5. Obolonsky A.V. Pravo grazhdan na ulichnyj protest i policija: opyt SShA [The Right of Citizens to Street Protest and the Police: the US Experience]. *Vestnik Instituta Kjennana v Rossii*. 2013. Iss. 24, pp. 40-49. (In Russ.).

6. *Recommendation CM* of the Committee of Ministers to member states on good administration. 7. 2007.
Available at: <https://rm.coe.int/16807096b9> (accessed 22.07.2020). (In Eng.).

Информация об авторах

Гришковец Алексей Алексеевич,

ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России, доктор юридических наук, профессор

E-mail: grishkovecz65@mail.ru

ORCID: 0000-0002-5548-8096

Information about the author

Alexey A. Grishkovets,

Leading Researcher of the Department of Administrative Law and Administrative Procedure of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Science, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of Perm Institute of the Federal Penal Service

E-mail: grishkovecz65@mail.ru

ORCID: 0000-0002-5548-8096