ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

© 2022 г. А. Ю. Соколов*, О. А. Лакаев**

Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

*E-mail: aysockolov@mail.ru

**E-mail: olegoleg81@mail.ru

Поступила в редакцию 24.06.2022 г.

Аннотация. Рассматриваются понятие и содержание правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности. Актуальность исследования определяется тем, что от надлежащего научного обоснования указанного направления правоохранительной политики зависит состояние административно-деликтного законодательства, его качество, соответствие современным реалиям и тенденциям развития социума, а также динамика и структура административной деликтности. Поставлена цель определить понятие, сущность, задачи правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности. Выявлены текущие, долгосрочные приоритеты и стратегические ориентиры данного направления правоохранительной политики, обоснована необходимость дальнейшего развития научных знаний о данном феномене на основе синтеза новейших идей в области общей теории права, определяющих сущность, структуру и содержание правоохранительной политики, а также научных положений, раскрывающих ключевые вопросы административной деликтологии.

Ключевые слова: правоохранительная политика, административная деликтность, правовая политика, административная ответственность, административная деликтология, административное правонарушение, охрана правопорядка, административно-деликтное законодательство, правовое регулирование, правоохранительная деятельность.

Цитирование: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности: основные тенденции и вопросы модернизации // Государство и право. 2022. № 12. С. 99–105.

DOI: 10.31857/S102694520023305-6

LAW ENFORCEMENT POLICY IN THE FIELD OF COUNTERING ADMINISTRATIVE TORT: THE MAIN TRENDS AND ISSUES OF MODERNIZATION

© 2022 A. Yu. Sokolov*, O. A. Lakaev**

Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

*E-mail: aysockolov@mail.ru

**E-mail: olegoleg81@mail.ru

Received 24.06.2022

Abstract. The concept and content of law enforcement policy in the field of countering administrative tort are considered. The relevance of the research is determined by the fact that the state of administrative and tort legislation, its quality, compliance with modern realities and trends in the development of society, as well as the dynamics and structure of administrative tort depend on the proper scientific justification of this direction of law enforcement policy. The aim is to define the concept, essence, tasks of law enforcement policy in the field of countering administrative tort. The current, long-term priorities and strategic guidelines of this area of law enforcement policy are identified, the need for further development of scientific knowledge about this phenomenon is justified on the basis of the synthesis of the latest ideas in the field of General theory of law that determine the essence, structure and content of law enforcement policy, as well as scientific provisions that reveal key issues of administrative delictology.

Key words: law enforcement policy, administrative tort, legal policy, administrative responsibility, administrative delictology, administrative offense, law enforcement, administrative and tort legislation, legal regulation, law enforcement.

For citation: Sokolov, A. Yu., Lakaev, O.A. (2022). Law enforcement policy in the field of countering administrative tort: the main trends and issues of modernization // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 99–105.

Государство в процессе своего функционирования выполняет ряд внешних и внутренних функций, которые отражают его предназначение, выраженное в определяемых конкретно-историческими условиями основных направлениях организующего воздействия на все сферы жизни общества посредством использования государственным аппаратом специфических форм и методов деятельности¹. Необходимость обеспечения прогрессивного развития общества требует от государства реализации ряда внутренних функций, направленных на решение задач формирования сбалансированной системы общественных отношений в экономической, социально-культурной областях, в области поддержания общественного порядка и общественной безопасности и других задач внутригосударственного значения. Противодействие административной деликтности есть проявление одной из важнейших внутренних функций государства – укрепления законности и охраны правопорядка. Ее реализация связана с предупреждением и пресечением деяний, нарушающих требования правовых норм и направленных на дезорганизацию системы социальных связей, и с обеспечением защищенности интересов личности, общества и государства от правонарушений. Виновные в их совершении лица должны подвергаться отвечающим требованиям справедливости и соразмерности мерам юридической ответственности.

Функция укрепления законности и охраны правопорядка взаимосвязана и с иными функциями государства – социальной, экономической, культурной и экологической, способствуя развитию общественных отношений в соответствующих областях через воспрепятствование деструктивному злонамеренному воздействию на них со стороны имеющих противоправные цели физических и юридических лиц. Укрепление законности и охрана правопорядка, включая противодействие административной деликтности, должны быть обеспечены через систему стратегического планирования в документах политико-доктринальной направленности. В общем виде сообразно функциям государства определены национальные цели развития Российской

Федерации на период до 2030 года², включая создание комфортной и безопасной среды жизнедеятельности человека.

Достижению указанной цели призвана способствовать ориентированная на обеспечение национальной безопасности система задач государственной политики. В текущих конкретно-исторических условиях с учетом наиболее актуальных для личности, общества и государства угроз на доктринальном уровне сформулированы важные основополагающие задачи деятельности государства в области реализации функции укрепления законности и охраны правопорядка, включая: обеспечение должного уровня безопасности при организации и проведении публичных и иных массовых мероприятий; оптимизацию механизмов контрольно-надзорной деятельности в таможенной, пограничной, санитарно-эпидемиологической, миграционной и других сферах; достижение необходимого уровня безопасности дорожного движения; повышение уровня анти-террористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры, мест массового нахождения людей, объектов жизнеобеспечения населения и иных потенциально опасных и критически важных объектов; обеспечение защиты населения от опасных инфекционных заболеваний, могущих вызвать чрезвычайную санитарно-эпидемиологическую ситуацию; предупреждение и пресечение экстремистской и террористической деятельности физических и юридических лиц, а также правонарушений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий; модернизацию комплексного государственного механизма профилактики правонарушений; системное развитие правоохранительных структур сообразно выполняемым ими функциям³. Указанные приоритеты предполагают совершенствование правоохранительной политики по разным направлениям – противодействию как преступности, так и административной деликтности. Вместе с тем такое противодействие представляет собой комплексный механизм: использование средств правоохраны для противодействия административной деликтности способствует снижению уровня преступности, поскольку

² См.: Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4884.

³ См.: пункт 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400) // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

¹ См.: Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 30.

совершение преступлений во многом является результатом безнаказанности лиц, совершивших административные правонарушения.

Текущее состояние правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности характеризуется отсутствием развитой идеологической основы, обусловленным недостаточным вниманием к данной проблеме со стороны ученых-административистов. Данное явление представляет собой симбиоз двух направлений исследований. Во-первых, для разработки данного понятия необходимо учитывать результаты общетеоретических изысканий, направленных на формирование дефиниции, целей, задач, содержания, приоритетов, основных направлений совершенствования правоохранительной политики. Последняя является составной частью правовой политики, интегрируя в себе отдельные элементы правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной политики, связанные с реализацией охранительной функции права. «Правоохранительная политика» – относительно новый термин, который получил научно-теоретическое обоснование в первое десятилетие XXI в. в связи с накоплением знаний о правовой политике в целом и наличии комплекса требующих разрешения проблем в области функционирования правоохранительных структур⁴, однако формирование единых целостных представлений о данном феномене не завершено. Препятствует этому отсутствие в теории права единообразного понимания таких терминов, как «правоохранительные органы», «правоохранительная функция», «правоохранительная деятельность», «правоохранительная система», «правоохранительный механизм», которые являются базовыми для формирования концептуальных основ правоохранительной политики. По утверждению Р.В. Пузикова, рассуждающего о тенденциях развития механизма правоохраны, отсутствие единого методологического подхода к определению правоохранительной политики в нашем государстве обусловило ее отсутствие в том смысле, в каком она рассматривается теоретиками права⁵.

М.Г. Арутюнова представляет ее в виде комплекса оснований, базирующихся на научном исследовании причин правонарушений, и действий, осуществляемых субъектами государственной и негосударственной системы правоохраны, по ее оптимизации через совершенствование правоохранительной системы и усилению эффекта от реализации охранительной функции права⁶. В то же время формулирование термина «правоохранительная политика» через совокупность «оснований» вряд ли можно признать удачным ввиду деятельностного наполнения понятия «политика». С этой точки зрения оптимальный подход к содержанию данного понятия предлагают А.В. Малько и В.В. Нырков, рассматривающие ее в виде деятельности государственных и негосударственных структур, основанной на началах последовательности, системности и научной обоснованности и ориентированной на совершенствование правоохраны, усиление эффективности охранительной функции

права, построение сбалансированного правоохранительного механизма⁷.

Данная деятельность характерна для функционирования множества субъектов, обеспечивая решение задач правоохраны разносторонней направленности, в числе которых выделяются: 1) усиление эффективности нормативной регламентации охранительной функции права; 2) обеспечение согласованного функционирования субъектов правоохраны и повышение их кадрового потенциала; 3) формирование надлежащего правоохранительного механизма; 4) разработка предупредительных мер и их реализация; 5) непосредственная оптимизация правоохранительной деятельности в области противодействия преступности, административной деликтности и другим противоправным деяниям, осуществления государственного контроля (надзора); 6) повышение уровня правоохранительной культуры работников государственного аппарата, формирование законопослушной личности и пр.⁸

Второе направление исследований связано с совершенствованием научных основ административной деликтологии, составной частью которых является анализ проблем административной деликтности. Данные вопросы получили высокую степень проработки в отечественной науке административного права. В советский период базисное значение для формирования концептуальных основ противодействия административной деликтности приобрели труды Л.В. Коваль⁹, В.И. Ремнева¹⁰, Е.В. Додина¹¹.

Новый толчок исследования феномена административной деликтности был дан разработкой и принятием нового административно-деликтного законодательства в начале XXI в. Так, значительная часть работы Э.Е. Гензюка посвящена рассмотрению вопросов административной деликтности с точки зрения системно-структурного подхода, управления данным явлением, прогнозирования и предупреждения административной деликтности¹². Н.П. Мышляев акцентирует внимание на методических основах изучения административной деликтности, организационных и правовых формах профилактики данного явления и ее совершенствовании¹³. М.И. Никулин определяет административную деликтность как объект изучения отдельной науки – административной деликтологии, выделяя особенности, сущность, структуру административной деликтности и излагая суждения о механизмах снижения ее уровня¹⁴.

⁷ См.: Малько А.В., Нырков В.В. Методологические основы формирования концепции правоохранительной политики // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 1 (12). С. 35.

⁸ См.: Малько А.В., Терехин В.А. Правоохранительная политика как основа модернизации правоохранительной деятельности // Современное право. 2010. № 10. С. 5, 6.

⁹ См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.

¹⁰ См.: Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 3–16.

¹¹ См.: Додина Е.В. Административная деликтология в системе юридических наук // Сов. государство и право. 1991. № 12. С. 32–36.

¹² См.: Гензюк Э.Е. Административная деликтология: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 146–282.

¹³ См.: Мышляев Н.П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 28–41.

¹⁴ См.: Никулин М.И. Проблемы науки административной деликтологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 26–33.

⁴ См.: Домнина О.В. Правоохранительная политика как инструмент совершенствования механизма реализации правоохранительной функции современного Российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 152.

⁵ См.: Пузиков Р.В. Правоохранительная политика в современной России: методологический аспект // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 121.

⁶ См.: Арутюнова М.Г. К вопросу об актуальности правоохранительной политики в России // Современное право. 2013. № 8. С. 33.

В содержательном отношении административная деликтность представляет собой совокупность административных правонарушений, совершаемых за тот или иной временной промежуток в общегосударственном масштабе или на уровне субъекта Российской Федерации либо муниципального образования, и определяется такими параметрами, как состояние, структура и динамика. Исследование вопросов административной деликтности на основе данных параметров вряд ли можно считать достаточным для определения надлежащих механизмов противодействия данному явлению. Важным здесь является обращение к вопросам правовой политики в ее правоохранительном выражении, которое во взаимосвязи с исследованием проблем противодействия административной деликтности может дать синергетический эффект. Синтез общетеоретических разработок в области правоохранительной политики и административно-деликтологических теорий может обеспечить качественно новый результат, способствуя всестороннему охвату соответствующих проблем и большей степени структурирования деятельности государства в области противодействия административной деликтности на основе научной концепции правоохранительной политики.

В административно-правовой науке уже сложились предпосылки к формированию подобных идей. В частности, А.П. Шергиным большое значение придается разработке государственной политики в области противодействия административной деликтности, которая должна быть составной частью единой государственной политики борьбы с противоправными деяниями. Несмотря на правоохранительное содержание предлагаемого им подхода к выработке соответствующей политики, в нем просматриваются лишь общие ориентиры, которые связаны преимущественно с обеспечением взаимосвязи противодействия преступности и административной деликтности, а также акцентируется внимание на деятельности МВД России, при том, что правоохранительная политика связана с реализацией охранительной функции права в целом и должна охватывать деятельность широкого круга публично-властных органов¹⁵.

Представляется, что правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности должна подчиняться общим задачам правоохранительной политики, что предполагает производный характер ее собственных задач и необходимость их конкретизации для достижения единых целей правоохраны. В их числе необходимо назвать: 1) повышение качества правового регулирования административной ответственности; 2) усиление координационных начал в деятельности органов, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, и их надлежащее кадровое обеспечение; 3) формирование механизма административного преследования, способствующего достижению баланса интересов всех участников производства по делам об административных правонарушениях, общества и государства; 4) выработка эффективного инструментария выявления и устранения причин и условий, способствующих административной деликтности; 5) усиление результативности государственной контрольно-надзорной деятельности на основе реализации механизма оценки рисков причинения вреда и управления ими; 6) повышение уровня правоохранительной культуры должностных лиц, реализующих процессуальные нормы административно-деликтного законодательства;

¹⁵ См.: Шергин А.П. Исследование проблем административной деликтности // Научный портал МВД России. 2015. № 3. С. 72–74.

7) формирование у членов социума установки неприятия совершения административных правонарушений.

С учетом общетеоретических воззрений о природе правоохранительной политики и специфики борьбы с административными правонарушениями правоохранительную политику в сфере противодействия административной деликтности можно представить как деятельность государственных и негосударственных структур, основанную на началах последовательности, системности, научной обоснованности и ориентированную на совершенствование охраны интересов личности, общества и государства от административных правонарушений, усиление эффективности охранительной функции административно-деликтного законодательства и построение сбалансированного механизма привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Краеугольным камнем для формирования эффективной правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности являются совершенствование законодательства и надлежащая организация правоприменения органами административно-деликтной юрисдикции. В связи с этим уместно выделить текущие, долгосрочные приоритеты и стратегические ориентиры правоохранительной политики исследуемой направленности.

1. Текущие приоритеты возникают под воздействием конкретных препятствующих нормальному функционированию социума обстоятельств, изменений общественно-политической обстановки, способствующих возникновению деяний, объективно характеризующихся антиобщественной вредоносностью. Так, пандемия новой коронавирусной инфекции обусловила внесение комплекса изменений в законодательство, в том числе в административно-деликтное, а также формирование подзаконного регулирования, определяющего ряд конкретных ограничений экстраординарного характера для граждан и организаций. Соответственно, в течение значительного промежутка времени практиковалось массовое привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих противоэпидемические правила. В свою очередь, снижение уровня заболеваемости и постепенная отмена противовирусных ограничений обусловили уменьшение, а потом и прекращение активности правоохранительных структур по выявлению соответствующих административных правонарушений и применению административных наказаний.

Очередным фактором интенсификации правоохранительного воздействия на членов социума, в том числе в рамках противодействия административной деликтности, стала специальная военная операция на Украине, в ходе которой обнаружилась необходимость стабилизации общественно-политической обстановки внутри страны, оказавшейся под угрозой деструктивного воздействия со стороны преследующих антиобщественные цели граждан и организаций. В данном случае правоохранительная политика, с одной стороны, ориентирована на усиление использования стандартных инструментов противодействия административной деликтности, включая применение административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий, а также правил, предусмотренных для некоммерческих организаций и средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента. С другой стороны, необходимость обеспечения эффективности правоохранительной политики побудила законодателя к внесению поправок в административно-деликтное законодательство в целях создания основания

для привлечения к административной ответственности за совершение новых – вносящих элемент дезорганизации в систему общественных отношений – деяний. Так, 4 марта 2022 г. была введена административная ответственность за публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил РФ в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях, а также за призывы к введению мер ограничительного характера в отношении Российской Федерации, российских граждан и организаций¹⁶.

2. Долгосрочные приоритеты обуславливают приведение административно-деликтного законодательства в соответствие с основными направлениями государственной политики в различных отраслях и сферах государственного управления. В данном отношении необходимо учитывать содержание документов политико-правового характера, в которых отражены узловые проблемы, препятствующие поступательному развитию социальных связей на определенном этапе развития. Коррекция административно-деликтного законодательства в этом случае ориентирована на совершенствование механизма противодействия средствами правоохраны наиболее характерным для данного этапа общественно вредным проявлениям. Политико-правовые документы государства показывают динамику общественного развития, с течением времени заменяются на новые, показывающие очередные ориентиры, приоритеты и угрозы, на что должна следовать соответствующая реакция законодателя. Правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности требует законодательных решений, способствующих нейтрализации угроз, обозначенных прежде всего в политико-правовых документах в области обеспечения безопасности: национальной, общественной, информационной, продовольственной, экологической, экономической и др.

3. Стратегические ориентиры правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности связаны с коренной модернизацией административно-деликтного законодательства, предполагающей принятие новых кодифицированных актов об административной ответственности. В соответствии с данными ориентирами предполагается глубокая переработка правовых норм, регулирующих основания, условия и порядок привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности. Нельзя сказать, что действующий КоАП РФ в корне не удовлетворяет потребностям правоприменителя и не отвечает требованиям защиты интересов участников производства по делам об административных правонарушениях. Однако за период его действия накопился комплекс практических проблем, отраженных в материалах деятельности органов правосудия, иных субъектов административно-деликтной юрисдикции, их должностных лиц и снижающих правоохранительный потенциал корректирующего воздействия на общественные отношения. Разъяснения Пленума Верховного Суда РФ не всегда учитываются при отправлении правосудия по делам об административных правонарушениях, подвергаясь трактовке, искажающей их действительный смысл.

Имеется и множество иных недостатков действующего КоАП РФ. Бесконечные споры возникают в рамках

¹⁶ См.: статьи 20.3.3, 20.3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 11.06.2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; 2022. № 24, ст. 3921.

судебного нормоконтроля, выявляющего несоответствие административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации федеральному виду выхода законодателя субъекта Федерации за пределы своей нормотворческой компетенции. При этом по одним и тем же вопросам, например, по установлению административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, позиция судебных инстанций с течением времени может меняться.

Применяемые в соответствии с действующим КоАП РФ меры административно-процессуального обеспечения, предполагающие ограничение прав и законных интересов граждан и организаций, не всегда исчерпывающим образом урегулированы. Наличие подзаконных правил, разрывающих положения КоАП РФ и определяющих, например, условия содержания административно задержанных лиц, порядок проведения предусмотренных законом видов освидетельствования вряд ли заслуживает поддержки, если исходить из конституционных требований об условиях ограничения прав граждан.

Одной из проблем является бессистемность закрепления в КоАП РФ новых составов административных правонарушений, которые чаще всего носят бланкетный характер и требуют обращения к содержанию иных нормативных правовых актов, что в ряде случаев порождает не просто их дублирование, но и установление возможности рассмотрения соответствующих дел разными органами административно-деликтной юрисдикции.

До сих пор не прекращаются споры о подсудности пересмотра постановлений административных органов по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Несмотря на, казалось бы, четкое требование ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ о подсудности пересмотра арбитражным судам при условии связи деяния с предпринимательской или иной экономической деятельностью и наличие соответствующих разъяснений в п. 33 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 23.12.2021 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁷, по-прежнему в арбитражных судах разных округов существует различная практика по данному вопросу.

Законодательно не определены понятия длящихся, продолжаемых, аналогичных, малозначительных и однородных административных правонарушений, родового объекта посягательства. Разъяснение данных вопросов высшей судебной инстанцией не всегда обеспечивает корректную оценку конкретной правоприменительной ситуации судебными и иными субъектами административно-деликтной юрисдикции.

Идея о необходимости принятия нового федерального административно-деликтного законодательства, разрешающего указанные и иные проблемы правового регулирования и правоприменения, тревожит умы законодателя и иных заинтересованных субъектов на протяжении примерно последних восьми лет. При этом стратегические ориентиры правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности не всегда однородны. Разными разработчиками они определяются по-разному, что влияет на содержание подготавливаемых законопроектов. Проекты КоАП РФ, разработанные депутатскими группами на этапе инициирования данной деятельности, существенным

¹⁷ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2022. № 3.

образом отличаются от текущего проекта, основанного на идее разделения материального¹⁸ и процессуального¹⁹ административно-деликтного законодательства. Например, последний вариант системы административных наказаний повторяет существующую систему, хотя в ранее разработанных проектах предполагалось расширение их спектра, позволяющее продолжить дальнейшую систематизацию предусмотренных законодательством мер административного принуждения, которые имеют, по сути, карательный характер, включая лишение юридического лица предоставленного ему специального права.

Стратегически проекты нового материального и процессуального административно-деликтного законодательства базируются на идеях, заложенных в опубликованной Правительством РФ 10 июня 2019 г. Концепции нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях²⁰. Ее содержание ориентировано на укрепление правоохранительных начал административно-деликтного законодательства, всесторонний учет факторов, определяющих состояние и динамику административной деликтности. В частности, обозначены усиление профилактической направленности законодательства об административных правонарушениях, взаимосвязи контрольно-надзорной деятельности с производством по делам об административных правонарушениях, гарантий оказания квалифицированной юридической помощи, упорядочение правил назначения административных наказаний в целях исключения чрезмерного карательного воздействия на привлекаемое к административной ответственности лицо.

При этом необходимо иметь в виду, что совершенствование правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности должно быть научно обоснованным, учитывать критические подходы к ее разработке и реализации, включая модернизацию соответствующего законодательства. Все предложенные проекты административно-деликтного законодательства подвергались обстоятельной критике. Не всеми учеными поддерживается стратегическая инициатива принятия нового КоАП РФ. Довольно интересные доводы по этому вопросу были представлены Ю.Н. Стариковым, отметившим сомнительность причин, по которым необходимо вводить в действие совершенно новое законодательство об административных правонарушениях²¹. Тем не менее очевидна нацеленность государства на преобразование правоохранительного механизма противодействия административной деликтности ввиду устаревания концептуальной основы действующего КоАП РФ, чем очерчивается реальная перспектива принятия в ближайшие годы нового федерального административно-деликтного законодательства.

¹⁸ См.: проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=102447> (дата обращения: 21.06.2022).

¹⁹ См.: проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=102945> (дата обращения: 21.06.2022).

²⁰ См.: Официальный сайт Правительства Российской Федерации // <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwIAY7khO7NAt9EL.pdf>

²¹ См.: Стариков Ю.Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 2. С. 14–41.

* * *

Таким образом, правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности является объективно существующим явлением. Однако для повышения ее эффективности необходима разработка соответствующих научных основ за счет синтеза новейших идей в области общей теории права, определяющих сущность, структуру и содержание правоохранительной политики, а также научных положений, раскрывающих ключевые вопросы административной деликтологии. Основные проблемы модернизации данного вида правоохранительной политики связаны с определением текущих, долгосрочных приоритетов и стратегических ориентиров. Наибольшее внимание государства и научного сообщества на данном этапе приковано к стратегическим нормотворческим инициативам, от надлежащей реализации которых зависят перспективы правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арутюнова М.Г. К вопросу об актуальности правоохранительной политики в России // Современное право. 2013. № 8. С. 33.
2. Гензюк Э.Е. Административная деликтология: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 146–282.
3. Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридических наук // Сов. государство и право. 1991. № 12. С. 32–36.
4. Домнина О.В. Правоохранительная политика как инструмент совершенствования механизма реализации правоохранительной функции современного Российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 152.
5. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.
6. Малько А.В., Нырков В.В. Методологические основы формирования концепции правоохранительной политики // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 1 (12). С. 35.
7. Малько А.В., Терехин В.А. Правоохранительная политика как основа модернизации правоохранительной деятельности // Современное право. 2010. № 10. С. 5, 6.
8. Мышляев Н.П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 28–41.
9. Никулин М.И. Проблемы науки административной деликтологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 26–33.
10. Пузиков Р.В. Правоохранительная политика в современной России: методологический аспект // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 4. С. 121.
11. Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 3–16.
12. Стариков Ю.Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 2. С. 14–41.
13. Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 30.
14. Шергин А.П. Исследование проблем административной деликтности // Научный портал МВД России. 2015. № 3. С. 72–74.

REFERENCES

1. *Arutyunova M.G.* On the question of the relevance of law enforcement policy in Russia // *Modern Law*. 2013. No. 8. P. 33 (in Russ.).
2. *Genzyuk E.E.* Administrative delictology: dis. ... Doctor of Law. M., 2001. P. 146–282 (in Russ.).
3. *Dodin E.V.* Administrative delictology in the system of legal sciences // *The Soviet State and Law*. 1991. No. 12. P. 32–36 (in Russ.).
4. *Domnina O.V.* Law enforcement policy as a tool for improving the mechanism for implementing the law enforcement function of the modern Russian state // *Legal policy and legal life*. 2019. No. 2. P. 152 (in Russ.).
5. *Koval L.V.* Administrative-tort relation. Kiev, 1979 (in Russ.).
6. *Mal'ko A.V., Nyrkov V.V.* Methodological foundations of the formation of the concept of law enforcement policy // *Herald of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2010. No. 1 (12). P. 35 (in Russ.).
7. *Mal'ko A.V., Terekhin V.A.* Law enforcement policy as a basis for modernization of law enforcement activity // *Modern Law*. 2010. No. 10. P. 5, 6 (in Russ.).
8. *Myshlyaev N.P.* Theoretical and applied foundations of administrative delictology: abstract ... Doctor of Law. M., 2004. P. 28–41 (in Russ.).
9. *Nikulin M.I.* Problems of the science of administrative delictology: abstract ... Doctor of Law. M., 2005. P. 26–33 (in Russ.).
10. *Puzikov R.V.* Law enforcement policy in modern Russia: methodological aspect // *Legal policy and legal life*. 2010. No. 4. P. 121 (in Russ.).
11. *Remnev V.I.* Actual issues of administrative delictology in the modern period // *Actual problems of administrative delictology*. Kiev, 1984. P. 3–16 (in Russ.).
12. *Starilov Yu.N.* The concept of the new Code of the Russian Federation on administrative offenses and the “fate” of administrative-tort law: two newest issues in modern legal theory // *Herald of the Voronezh State University. Series: Law*. 2020. No. 2. P. 14–41 (in Russ.).
13. *Syrykh V.M.* Theory of state and law: textbook for universities. 6th ed., reprint and add. M., 2012. P. 30 (in Russ.).
14. *Shergin A.P.* Research of problems of administrative delicacy // *Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2015. No. 3. P. 72–74 (in Russ.).

Сведения об авторах

СОКОЛОВ Александр Юрьевич —
доктор юридических наук, профессор, директор
Саратовского филиала Института государства
и права Российской академии наук;
410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

ЛАКАЕВ Олег Анатольевич —
кандидат юридических наук, старший научный
сотрудник Саратовского филиала Института
государства и права Российской академии наук;
410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

Authors' information

SOKOLOV Aleksandr Yu. —
Doctor of Law, Professor, Director of the Saratov
Branch of the Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences;
135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia

LAKAEV Oleg A. —
PhD in Law; senior researcher of the Saratov
Branch of the Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences;
135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia

СЕМЕЙНОЕ НАСИЛИЕ КАК НЕГАТИВНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

© 2022 г. Н. В. Летова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: letovanv@mail.ru

Поступила в редакцию 01.04.2022 г.

Аннотация. В статье исследованы вопросы о предпосылках, причинах и сущности такого социального явления, как насилие. Отдельное внимание уделено проблемам семейного насилия, сформулирован вывод о его разрушающих последствиях, которые наиболее остро проявляются в отношении незащищенной категории членов семьи – детей.

Автором предложены меры и способы борьбы с проявлением насилия в семье, систематизированы виды, формы, предпосылки и последствия насилия в семье, доказано, что только комплексный подход позволит обеспечить защиту жертв насилия.

В статье сделан вывод о необходимости активного применения на практике по борьбе с насилием профилактических мер и мер, направленных на последующую реабилитацию членов семьи, их дальнейшую социализацию и адаптацию в обществе.

Ключевые слова: ребенок, насилие, социальное явление, государственная политика, насилие в семье, видовые признаки насилия в семье, особенности и предпосылки возникновения насилия в семье, защита, защита прав ребенка, профилактика насилия в семье, меры по предупреждению насилия в отношении ребенка, социализация, адаптация, культурные, национальные особенности, возрастной критерий, гендерный признак, социально-экономические и бытовые условия проживания.

Цитирование: Летова Н.В. Семейное насилие как негативное социальное явление современного общества // Государство и право. 2022. № 12. С. 106–111.

DOI: 10.31857/S102694520023306-7

FAMILY VIOLENCE AS A NEGATIVE SOCIAL PHENOMENON OF MODERN SOCIETY

© 2022 N. V. Letova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: letovanv@mail.ru

Received 01.04.2022

Abstract. In this article explores questions about the prerequisites, causes and essence of such a social phenomenon as violence. Special attention is paid to the problems of family violence, a conclusion is made about its devastating consequences, which are most acute in relation to the unprotected category of family members – children.

The author proposes measures and ways to combat the manifestation of domestic violence, systematizes the types, forms, prerequisites and consequences of domestic violence, and proves that only an integrated approach will ensure the protection of victims of violence. The article concludes that it is necessary to actively apply in practice to combat violence preventive measures and measures aimed at the subsequent rehabilitation of family members, their further socialization and adaptation in society.

Key words: child, violence, social phenomenon, public policy, violence in family, specific signs of domestic violence, features and prerequisites for the occurrence of domestic violence, protection, protection of the rights of the child, prevention of domestic violence, measures to prevent violence against a child, socialization, adaptation, cultural, national features, age criterion, gender sign, socio-economic and living conditions of residence.

For citation: Letova, N.V. (2022). Family violence as a negative social phenomenon of modern society // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 106–111.

Случаи проявления насилия имеют место практически во всех сферах жизни человека, в том числе и семейной. Семейное насилие сохраняет тенденции к широкому распространению, усилению в связи с повышением агрессивности в обществе и трансформацией традиционных семейных ценностей и нравственных ориентиров в семье. Проблема семейного насилия существует на протяжении многих лет и требует решения уже давно, однако пока предложенные государством меры борьбы с таким негативным социальным явлением малоэффективны. Особое внимание к проблеме насилия в семье обусловлено его социальной опасностью, негативным влиянием на семейные отношения, посягательством на жизнь и здоровье наиболее незащищенных членов семьи. Рассматривая насилие в широком смысле и значении, необходимо осознать, что его негативное влияние сказывается на всех сферах жизни граждан, включая и семейную, где насилие проявляется в наиболее тяжелых формах и травмирующих последствиях для сторон¹.

Насилие в семье, или семейно-бытовое насилие (далее — семейное насилие²), отличается высокой степенью общественной опасности, поскольку его негативные последствия оказывают разрушающее воздействие на всех членов семьи, нормальные взаимоотношения между которыми в дальнейшем практически не возможны. Такие последствия представляют угрозу не только для конкретной семьи, в которой имело место насилие, но и для всего общества в целом, так как негативные правила поведения граждан формируют нездоровую общественную и социальную среду, провоцируют безнаказанность лиц, совершающих подобные деяния, создают условия для их «условного одобрения» обществом.

Особое значение в оценке такого явления, как насилие, имеет государственная политика, направленная на борьбу с таким социальным явлением. Определяющим ее элементом является пропаганда, как одна из фундаментальных информационных мер, направленных на формирование негативного отношения общества к случаям проявления насилия во всех сферах жизни каждого гражданина. Формирование общественного мнения относительно такого явления у граждан имеет важное практическое социальное значение, недооценивать значимость которого фактически означает непринятие мер по борьбе с насилием на государственном уровне.

Отношение государства к насилию в самом широком его понимании и значении, его негативная оценка формирует и соответствующее отношение общества к данному явлению, каждого отдельного гражданина. Как и любое социальное явление, насилие, представление о нем может

формировать самые разные мнения, отношение граждан к данному явлению от крайне негативного до вполне «одобряемого» или по крайней мере не осуждаемого. Отношение граждан может выражаться в форме осуждения, безразличия, поощрения, условного «одобрения», по принципу «жертва сама виновата» и др.

Разработка эффективных механизмов, направленных на борьбу с насилием, предполагает межгосударственное взаимодействие по данному вопросу, включая меры международного характера. Несмотря на то что во многих государствах приняты специальные законы, направленные на борьбу с насилием³, пока не удалось решить эту проблему окончательно, напротив, проявление насилия, агрессивное поведение только усиливается⁴, поэтому данная проблема требует пристального внимания, постоянного мониторинга и подготовки решений на государственном уровне.

Государственная политика, целью которой является борьба с насилием, свидетельствует о всемерной заботе государства о своих гражданах, публичный интерес которого состоит в формировании устоев в обществе, осуждающих насилие в любой форме его проявления. Иными словами, озабоченность государства в отношении такого явления, как насилие, состоит в потребности и необходимости обеспечения «*публичного запрета*», выражающегося в формировании целого спектра мер, направленных на предотвращение насильственных действий.

С учетом положений и основ семейного законодательства семья должна быть основана на чувствах взаимной любви и уважении, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов (ст. 1 СК РФ⁵). Очевидно, что решение таких долгосрочных задач для каждой семьи, как решение и воспитание детей, построение семейных отношений на доверии, уважении и личной связи, предполагает создание благоприятной моральной обстановки в семье, атмосферы любви и уважении, исключая какие-либо нарушения и посягательства на права членов семьи.

Опасность семейного насилия проявляется в том, что оно подрывает сущность семейных отношений, их морально-нравственную основу и сформировавшиеся в обществе традиционные семейные ценности. На системообразующую их сущность обращено внимание в Конституции РФ⁶, положения которой гарантируют защиту материнства и детства (ст. 38, 46, 67¹).

Развитие правового государства, полноценного общества не представляется возможным без формирования его

³ См., напр.: Закон о борьбе с бытовым насилием Китая. 2015. URL: http://www.npc.gov.cn/npc/xinw-en/2015-12/28/content_1957457.htm (дата обращения: 04.10.2019).

⁴ Во всем мире в этот период был отмечен заметный рост числа обращений жертв семейного насилия на телефоны доверия, в специализированные организации и т.п. (см.: URL: <https://russian.rt.com/russia/article/735742-domashnee-nasilie-karantin-koronavirus>; <https://www.kommersant.ru/doc/4310901>; <https://www.rbc.ru/society/22/04/2020/5e9f0a669a79478af08dfa86>).

Так, по информации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой, «во время режима всеобщей самоизоляции, введенного в России из-за эпидемии коронавируса, количество случаев домашнего насилия выросло в 2,5 раза» (см.: URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5eb0bb599a79474f582ed637>).

⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16.

⁶ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

¹ См.: Кутявина Е.Е. Социальные факторы семейного насилия // Вестник НУ им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Социальные науки. 2013. № 1 (29). С. 35–39; Попова И.В. Опыт исследования проблемы семейного насилия // Научный диалог. 2012. № 4. С. 124–135; Лактионова М.А. Гендерное насилие как междисциплинарная проблема // Вестник Адыгейского гос. ун-та. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 1. С. 97–106; и др.

² В статье категория «семейное насилие» рассматривается как широкое понятие по отношению к термину «домашнее насилие», они определяются автором как самостоятельные и не отождествляются. В литературе по данному вопросу встречаются полярные мнения, одни авторы отождествляют эти категории, другие разграничивают (см.: Беспалов Ю.Ф. Семейное насилие в Российской Федерации как порок жизни и деятельности семьи и ее членов: социально-правовой аспект // Нотариус. 2019. № 1. С. 1, 2; Брайцева Е.А. Домашнее насилие: мужчины также могут быть жертвами // Вестник НУ им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Социальные науки. 2007. № 1. С. 14–19; и др.).

нравственной основы, а происходящие трансформации могут означать не только создание институциональных структур, но и их разрушение, они могут иметь как позитивную, так и негативную динамику⁷, определяющими критериями которой являются традиции и устои, не подвергающиеся каким-либо изменениям, обусловленные внешними или внутренними причинами.

В определенном смысле можно признать, что отношения в семье фактически определяют устойчивость общества в целом, формируют основу для реализации семейной и демографической политики государства.

Семейные отношения могут рассматриваться в качестве «*семейного условия*», определяемого в зависимости от складывающихся отношений в конкретной семье. Если в семье крепкие, стабильные отношения, то такое условие может быть сдерживающим фактором для проявления насилия в отношении того или иного члена семьи, напротив, если отношения конфликтные, тогда это же условие может стать причиной для совершения насильственного деяния. В качестве причин, провоцирующих конфликты в семье, могут быть экономические, психологические, социальные, психические, гендерные и др., и любая из них может стать «спусковым крючком, триггером» для проявления насилия в семье.

В случае возникновения конфликтной ситуации в семье наличие личной связи между членами семьи становится определенным «отягчающим обстоятельством», поскольку от отношений в семье, их качества зависит глубина, уровень «накала» семейного конфликта. Нет сомнений, что в основе любого конфликта в семье есть своя причина, которая в каждом случае индивидуальна и субъективна, поскольку одно и то же событие или ситуация вызывает разные реакции у людей. Такая «*индивидуальная реакция*» каждого субъекта зависит от личных качеств жертвы, состояния ее здоровья, физического, ментального, психологической устойчивости, социальной независимости и других причин. Указанные факторы оказывают непосредственное влияние не только на сущность возникшего конфликта в семье, но и определяют степень его негативного воздействия на конкретного члена семьи, оказывают разрушающее влияние на его жизнь и здоровье.

Семейное насилие отличается не только его проявлением в отношении особого субъекта — члена семьи, но и определяющее значение для его квалификации имеет место его совершения, как правило, это квартира, дом, временное жилье, где проживают одной семьей и потенциальная жертва, и насильник. В зависимости от того, какие отношения сложились между ними, находятся ли они в состоянии конфликта, как долго продолжается их конфликт, какова его глубина и насколько разрушена личная связь между ними, зависит степень проявляемого насилия в отношении базовых ценностей каждого человека, его жизни и здоровья. Защита последних провозглашена в положениях Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., согласно которой «никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающим достоинство обращению и наказанию»⁸.

К числу негативных аспектов проявления насилия в семье относится тот факт, что в качестве потенциальной или

реальной жертвы выступают наиболее незащищенные члены семьи, это ребенок, супруга или престарелые родственники. Указанные категории лиц являются наиболее уязвимыми, поскольку, как правило, находятся в зависимом положении по отношению к насильнику, который может грубо использовать «слабое место» жертвы, оказывать воздействие именно на ту область жизни, в которой жертва нуждается в наибольшей степени на данный момент времени или период жизни.

Так, дети относятся к наиболее «слабой» категории участников семейных отношений по причине их особого правового положения, обусловленного возрастом, невозможностью защитить себя самостоятельно, зависимым положением от взрослых членов семьи. Именно в силу таких обстоятельств защита их прав является приоритетной. Принцип их приоритетной защиты закреплен не только в качестве определяющего направления государственной политики, но и базируется на общепризнанных нормах международного права⁹. Специфика их защиты проявляется в сущностном влиянии на механизм реализации отдельных норм самого субъекта, носителя прав, который нуждается в их защите. Особенности его правового положения определяют применение норм материального права для достижения наиболее эффективных способов защиты его прав в случае применения к нему насилия. Семейный кодекс РФ, закрепив приоритет в воспитании детей за их родителями, установил, что родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами ребенка. Реализация данного положения на практике означает, что при осуществлении родителями своих прав они не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию, а способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей (п. 1 ст. 63, п. 1 ст. 65).

Положения Конвенции о правах ребенка предусматривают обязательства государств в части применения различных мер (административных, законодательных, просветительных), направленных на защиту ребенка от самых разных форм и видов насилия, включая запрет на эксплуатацию ребенка и совершение каких-либо действий, наносящих ущерб его благосостоянию (ст. 19, ст. 34, 36). Особое внимание уделено вопросам последующей реабилитации детей, которые стали жертвами насилия (ст. 39). Принципиально важно, что положения Конвенции устанавливают запреты в отношении всех видов насилия в отношении ребенка, обеспечивая их реализацию в рамках межгосударственного взаимодействия между государствами.

В отечественном законодательстве «имплементация» данного положения прослеживается в ст. 21 Конституции РФ, согласно которой «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию». В отдельных кодифицированных актах предусмотрена ответственность за жестокое обращение с детьми: административная — за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ), уголовная — за все виды физического и сексуального насилия над детьми (ст. 116 (побои), ст. 117 (истязание), ст. 131 (изнасилование), ст. 135 (развратные действия) УК РФ), семейная — жестокое обращение с детьми,

⁷ См.: *Бабурин С.Н.* Нравственное государство. Русский взгляд на ценности конституционализма. М., 2020. С. 29; *Лукашева Е.А.* Трансформационные процессы XXI века: институциональный контекст // Труды ИГП РАН. 2018. Т. 13. № 5. С. 13; и др.

⁸ Росс. газ. 1995. 5 апр.

⁹ См.: Конвенция о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1989 г.