

Научная статья
УДК 342.9
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2023-4-65-70>

Административное законодательство в свете современного реформирования

Грешнова Галина Владимировна

Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия, Galina.q2014q@yandex.ru

Аннотация. В статье акцентируется внимание на административном законодательстве как важной части правовой системы и его реформировании. Отмечается, что в современном мире обеспечение защиты информации о гражданах при использовании электронных сервисов и систем является важнейшим аспектом реформы. Автор обращает внимание на незавершенность некоторых проводимых в России преобразований, в частности на законотворчество в области административного и административного процессуального законодательства, поднимается вопрос о необходимости доработки проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях как важного инструмента государственного контроля за соблюдением законов и порядка в России. Предлагаются дополнения, которые целесообразно учесть законодателю с целью улучшения эффективности нового нормативного правового акта, его адаптации к изменяющимся условиям общественной жизни. Выделяются факторы, затрудняющие реализацию административной реформы. Подчеркивается важность широкого общественного обсуждения и необходимость консолидации усилий различных представителей научного сообщества по поиску оптимальных путей реформирования.

Ключевые слова: административное законодательство, информационные технологии, кодекс, конфиденциальность, оптимизация, персональные данные, преобразования, проект, реформа, реформирование, управление, функционирование, электронное правительство

Для цитирования: Грешнова Г. В. Административное законодательство в свете современного реформирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 4 (64). С. 65–70. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2023-4-65-70>.

Original article

Administrative legislation in the light of modern reformation

Galina V. Greshnova

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation, galina.q2014q@yandex.ru

Abstract. The article focuses on administrative legislation as an important part of the legal system and its reform. It is noted that in the modern world, ensuring the protection of information about citizens when using electronic services and systems is the most important aspect of the reform. The author draws attention to the incompleteness of some of the reforms carried out in Russia, in particular, lawmaking in the field of administrative and administrative procedural legislation, raises the question of the need to finalize the draft Code of the Russian Federation on Administrative Offenses as an important tool of state control over compliance with laws and order in Russia. The amendments are proposed, which should be taken into account by the legislator in order to improve the effectiveness of the new regulatory legal act, its adaptation to changing conditions of public life. The factors complicating the implementation of administrative reform are highlighted. The importance of a broad public discussion and the need to consolidate the efforts of various representatives of the scientific community to find optimal ways of reform are emphasized.

Keywords: administrative legislation, information technology, code, confidentiality, optimization, personal data, transformation, project, reform, management, functioning, e-government

For citation: Greshnova G. V. Administrative legislation in the light of modern reformation. *Legal Science and practice: Journal of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2023, no. 4 (64), pp. 65–70. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2023-4-65-70>.

© Грешнова Г. В., 2023

Административное законодательство является важной частью правовой системы. Оно регулирует отношения между государственными органами и гражданами, включает в себя нормы, которые определяют компетенцию государственных органов, порядок их деятельности, права и обязанности государственных служащих, процедуру принятия административных решений, права и обязанности граждан в их отношениях с государственными органами, а также меры ответственности за нарушение административного законодательства. Целью административного законодательства является обеспечение эффективного функционирования государственных органов, защита прав и интересов граждан, обеспечение законности и справедливости в административных отношениях. Оно также служит средством контроля за деятельностью государственных органов и предоставляет механизм обжалования административных решений.

По мнению К. В. Давыдова, в современном мире реформирование системы публичного управления является объективно неизбежным процессом [1, с. 100]. Это связано с происходящими изменениями в обществе, экономике, технологиях, политическими и социальными событиями. Административная реформа необходима для решения различных проблем и вызовов, с которыми сталкивается государство, повышения эффективности и ответственности государственных органов, прозрачности и открытости процессов принятия решений, адаптации к новым технологиям и вызовам цифровой эры, укрепления правового государства и защиты прав граждан.

Именно в целях оптимизации функционирования государственных органов Президентом Российской Федерации было дано указание о проведении необходимых преобразований [2; 3]. Одна из основных тенденций реформирования административного законодательства заключается в укреплении прозрачности, ответственности и эффективности государственных органов, упрощение процедур, сокращение бюрократической нагрузки и повышение доступности государственных услуг для граждан и предпринимателей.

По мнению А. В. Клименко, реализация мероприятий административной реформы дали определенный положительный результат [4; 9].

Безусловно, в настоящее время достигнуты позитивные сдвиги во внедрении электронного правительства и цифровизации административных процедур [5, с. 127], использование

информационных и коммуникационных технологий (далее — ИКТ) в различных аспектах государственного управления. Среди некоторых ключевых моментов внедрения ИКТ можно выделить:

— оказание электронных услуг: получение паспорта, регистрация автомобиля, подача налоговой декларации. Граждане и предприниматели могут воспользоваться электронными каналами связи для взаимодействия с государственными органами, что, безусловно, облегчает процедуры и сокращает бюрократию;

— электронное управление процессами и ресурсами, которое включает в себя электронный документооборот, электронное планирование и мониторинг;

— предоставление возможности гражданам и заинтересованным сторонам активно участвовать в принятии государственных решений через электронные платформы: общественные обсуждения, онлайн-консультации и другие формы электронного участия.

Таким образом, использование ИКТ значительно улучшает эффективность и доступность государственных услуг, вместе с тем нельзя забывать о другом важном направлении административного реформирования — защите прав граждан.

По мнению В. Д. Зорькина, «в настоящее время общество столкнулось с техническими вызовами, которые изначально едва ли предполагали какое-то правовое вмешательство, что со временем тем не менее оказалось заблуждением... Стремительно развивающиеся информационные технологии приводят к определенным сложностям, изменениям, например, в структуре правонарушений» [6, с. 10].

Социальные, экономические и технологические изменения требуют адаптации государственных органов и их процедур. Так, в цифровую эпоху возникают новые вызовы, связанные с кибербезопасностью, защитой персональных данных.

Обеспечение защиты информации о гражданах при использовании электронных сервисов и систем является важнейшим аспектом реформирования. Несмотря на принимаемые меры, в настоящее время не удается в полном объеме обеспечить конфиденциальность, защитить от несанкционированного доступа к персональным данным, электронной подписи.

В этой связи считаем целесообразным принять следующие меры:

1. Шифрование данных. Для защиты конфиденциальности информации передача данных между пользователем и государственными системами должна быть зашифрована.

Это позволит предотвратить несанкционированный доступ к данным, так как только авторизованный пользователь с правильными ключами сможет расшифровать информацию.

2. Аутентификация и управление доступом. Системы электронного правительства должны иметь надежные механизмы аутентификации пользователей, чтобы гарантировать, что только уполномоченные лица смогут получить доступ к сервисам и информации. Может использоваться многофакторная аутентификация, например, с помощью пароля и одноразового кода, чтобы повысить безопасность.

3. Защита от вредоносных программ и хакерских атак. Государственные системы должны быть защищены от вредоносных программ и хакерских атак. Это может быть достигнуто с помощью регулярного обновления программного обеспечения, использования антивирусных программ, межсетевых экранов и других технологий безопасности.

4. Соответствие нормам и законодательству. Разработка и внедрение электронного правительства должны соответствовать законодательству о защите персональных данных и нормам безопасности. Государственные органы должны соблюдать требования по обработке и хранению персональных данных граждан.

5. Обучение и осведомленность. Важно обучать государственных служащих и пользователей электронных сервисов о методах защиты данных и о мерах предосторожности при использовании электронных систем. Регулярные курсы и информационные материалы могут повысить осведомленность и содействовать безопасному использованию электронных сервисов.

При сборе, обработке, хранении и передаче персональных данных граждан необходимо соблюдать высокие стандарты конфиденциальности и безопасности. Они должны быть частью всей системы электронного правительства, чтобы гарантировать доверие и безопасность для граждан.

На важность общественной поддержки административной реформы акцентируют внимание С. Е. Нарышкин и Т. Я. Хабриева, отмечая вовлечение граждан в процесс государственного управления как важнейшую составляющую «активного» правового статуса гражданина, предоставляющего возможность «действовать для государства», а тем самым для общественного блага [7, с. 12].

Участие гражданского общества в реформировании имеет важное значение для обеспечения прозрачности, эффективности и

легитимности процесса, так как позволяет учесть мнение и потребности населения, обеспечить открытость и снизить риск коррупции.

В целом можно отметить, что в России были предприняты определенные шаги по улучшению эффективности управления, однако отдельные направления реформирования требуют дальнейшего совершенствования.

Так, Ю. Н. Стариков отмечает, «законотворчество в области административного и административного процессуального законодательства является ныне системной проблемой» и «именно эти крупнейшие правовые институты находятся сегодня в России в неполноценном юридическом развитии и противоречивом соотношении как друг с другом, так и с другими отраслями российского законодательства» [8, с. 6–7].

Необходимость повышения эффективности борьбы с административными правонарушениями, устранения противоречий и неясностей в законодательстве, усиления гарантий прав и свобод граждан, совершенствования процедур рассмотрения дел об административных правонарушениях и других производств, все это обуславливает реформирование законодательства об административных правонарушениях.

В настоящее время можно констатировать незавершенность проводимых в России преобразований [9, с. 153].

Реформа административного законодательства — это, в том числе и процесс изменения законов и нормативных актов, регулирующих административные правоотношения в государстве. Необходимость принятия нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) — потребность в современной и обновленной системе административного правосудия, которая лучше соответствует современным вызовам и требованиям общества, повышает гарантии защиты прав и свобод граждан, а также усиливает ответственность государственных органов и должностных лиц за нарушения правил и законов. После вступления в законную силу КоАП РФ (2001) появилось множество критических замечаний и предложений по его улучшению, связанных, в том числе, с недостаточным качеством его применения в практике административного правосудия [10].

На основании распоряжения премьер-министра Дмитрия Медведева о подготовке нового КоАП РФ было разработано несколько его проектов, однако ни один из них не был принят в законодательном порядке [11].

Работа над проектом, подготовленным Минюстом России ведется уже пятый год [12]. Этот проект закона находится на стадии разработки и обсуждения в Правительстве и Парламенте России.

Среди новых правил, которые предлагаются в проекте, можно выделить следующие:

1. Введение административной ответственности за совершение административных правонарушений в сфере экологии и охраны природы, в том числе за незаконный сброс отходов в водоемы и нарушение правил использования природных ресурсов.

2. Ужесточение наказания за нарушение правил дорожного движения, включая увеличение размеров штрафов и сроков лишения водительских прав.

3. Введение административной ответственности за нарушение правил работы в интернете, в том числе за распространение запрещенной информации и нарушение правил использования персональных данных.

4. Ужесточение мер административной ответственности за нарушение правил обращения с наркотиками и психотропными веществами, в том числе за незаконный оборот наркотиков и нарушение правил использования лекарственных средств.

Кроме того, предполагалось, что в результате реформы в России должны появиться два кодекса: КоАП РФ и ПКоАП (процессуальный кодекс об административных правонарушениях), что разграничит материальное и процессуальное право.

Проект нового КоАП РФ вызывает различные мнения среди экспертов и общественности. Некоторые критикуют предложения, считая их слишком жесткими и несправедливыми, а другие высказываются в пользу ужесточения мер административной ответственности, чтобы снизить уровень преступности в обществе [13–15].

По нашему мнению, в проекте КоАП РФ целесообразно учесть следующие изменения с целью адаптации к изменяющимся условиям общественной жизни:

— ужесточить наказание за определенные административные правонарушения, например, увеличить границы штрафа за повторное привлечение к административной ответственности родителей (иных законных представителей несовершеннолетних), не выполняющих обязанности по воспитанию, содержанию, обучению детей, предусмотреть обязательные работы как наказание для лиц, систематически не оплачивающих штраф;

— ввести новые виды административных правонарушений, связанные с изменением общественных отношений и потребностей, таких как нарушение правил информационной безопасности в сети «Интернет»;

— расширить полномочия правоохранительных органов, например, предоставить им право на принудительный доступ к электронным устройствам, связанным с нарушением административного законодательства;

— ввести механизм ускоренного и упрощенного рассмотрения дел о правонарушениях.

Важно отметить, что реформирование системы публичного управления должно основываться на широком общественном диалоге, учете мнения граждан и заинтересованных сторон, а также соблюдении принципов законности, прозрачности и участия.

Важно понимать, что административные преобразования — это сложный и многогранный процесс, а достижение полного успеха может занять продолжительное время. Безусловно, как и во многих других странах, на реформирование в России влияют различные факторы, которые могут замедлить реализацию или привести к незавершенности реформы:

— политические факторы. Административные преобразования требуют поддержки со стороны политических структур. Неустойчивость политической ситуации, смены приоритетов или недостаточная поддержка от политических руководителей могут затруднить или замедлить процесс реформ. Изменения в административной системе могут затрагивать интересы различных групп и вызывать споры и дебаты;

— бюрократические преграды. Внедрение административных преобразований может сталкиваться с сопротивлением со стороны бюрократических структур, которые могут быть не заинтересованы в изменениях или опасаться потери власти или ресурсов;

— отсутствие ресурсов. Недостаток финансирования, квалифицированных кадров и технических ресурсов может затруднить реализацию административных преобразований;

— сложность задачи. Некоторые административные преобразования могут быть сложными и многомерными, требовать изменения законодательства и политик, а также культурных и организационных преобразований. Такие изменения могут занимать гораздо больше времени, чем простые реформы;

— недостаток консенсуса. Процесс преобразований может затрудниться в случае, если разные заинтересованные стороны имеют

различные взгляды на необходимость и форму проведения реформ. Важно достичь широкого консенсуса среди заинтересованных сторон относительно необходимости и направления административных преобразований. В случае отсутствия единства между политическими силами, экспертами и обществом в целом, реформы могут затягиваться или быть неполноценными [16, с. 47];

— непредвиденные препятствия. Неконтролируемые события, такие как политические кризисы, экономические сдвиги или социальные конфликты, затрудняют административные преобразования;

— слабое использование потенциала правовой науки. Правовое обеспечение административной реформы должно опираться на прочную научную базу, «отсутствие до сих пор научной концепции реформы — явное упущение» [7, с. 13]. Юридическая наука не должна быть в стороне от обсуждения вопросов реформирования.

Подводя итог, можно сделать вывод, что реформа административного законодательства является непрерывным процессом, направленным на улучшение правового регулирования в данной области, повышение эффективности и прозрачности государственного управления, обеспечение равенства перед законом и защиту прав граждан и бизнеса, реформирование должно быть основано на широком общественном обсуждении и учете мнений заинтересованных сторон. В настоящее время ключевые моменты реформы рассматриваются в основном учеными — административистами, однако только консолидированные усилия специалистов различных областей права смогут помочь найти оптимальные пути реформирования и совершенствования управления.

Список источников

1. Давыдов К. В. Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития российского законодательства // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-reforma-i-administrativnye-protsedury-perspektivy-razvitiya-rossiyskogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 24.06.2023).

2. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30, ст. 3046.

3. Об одобрении концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2008 годах: распоряжение правитель-

ства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46, ст. 4720.

4. Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1.

5. Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство как вектор инновационных государственных преобразований в России // Вестник РУДН, серия Политология. 2016. № 4. С. 121–129.

6. Зорькин В. Д. PROVIDENIA или о праве будущего в эпоху цифровизации // Государство и право. 2020. № 6. С. 7–19.

7. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 3–13.

8. Стариков Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2014. № 3. С. 6–10.

9. Гришковец А. А. Административная реформа Российской Федерации: истоки, современное состояние, перспективы // Труды Института государства и права РАН. 2020. Т. 15. № 2. С. 135–157.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1, ст. 1.

11. Медведев поручил представить концепцию нового КоАП к 1 июня // Российская газета. RG.RU. URL: <https://rg.ru/2019/03/23/medvedev-poruchil-predstavit-konceptsiu-novogo-koap-k-1-iunia.html> (дата обращения: 04.04.2023).

12. Проект Кодекса об административных правонарушениях. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 04.04.2023).

13. Андриянов В. Н. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы // Сибирский юридический вестник. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novaya-kodifikatsiya-zakonodatelstva-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 04.04.2023).

14. Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Ученые обсуждают проект обновленного Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchenye-obsuzhdayut-proekt-obnovlennogo-kodeksa-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah> (дата обращения: 04.04.2023).

15. Лаврентьев А. Р., Елисеева В. С. Заключение 1 по результатам обсуждения 2 проекта Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (законопроект

№ 957581-6) // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zaklyuchenie-1-po-rezultatam-obsuzhdeniya2-proekta-federalnogo-zakona-kodeks-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativnyh> (дата обращения: 04.04.2023).

16. Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // *Общественные науки и современность*. 2016. № 2. С. 39–51.

References

1. Davydov K. V. Administrative reform and administrative procedures: prospects for the development of Russian legislation. *Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSLA)*, 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-reforma-i-administrativnye-protse-dury-perspektivy-razvitiya-rossiyskogo-zakonodatelstva> (accessed 24.06.2023). (In Russ.)

2. On measures for administrative reform in 2003–2004: decree of the President of the Russian Federation of July 23, 2003 no. 824. *Collection of legislative acts of the RF*, 2003, no. 30, art. 3046. (In Russ.)

3. On the approval of the concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2008 and the action plan for administrative reform in the Russian Federation in 2006–2008: decree of the Government of the Russian Federation no. 1789-R of October 25, 2005. *Collection of legislative acts of the RF*, 2005, no. 46, art. 4720. (In Russ.)

4. Klimenko A. V. Decade of administrative reform: results and new challenges. *Issues of state and municipal administration*, 2014, no. 1. (In Russ.)

5. Pavlyutenkova M. Yu. Electronic government as a vector of innovative state transformations in Russia. *Bulletin of the RUDN, series of Political Science*, 2016, no. 4, pp. 121–129. (In Russ.)

6. Zorkin V. D. PROVIDENIA or on the law of the future in the era of digitalization. *State and Law*, 2020, no. 6, pp. 7–19. (In Russ.)

7. Naryshkin S. E., Khabrieva T. Ya. Administrative reform in Russia: some results and tasks of legal science. *Journal of Russian Law*, 2006, no. 11, pp. 3–13. (In Russ.)

8. Starilov Yu. N. On the two main modern trends in the development of Russian administrative and admin-

istrative procedural legislation (theses). *Bulletin of the VSU. Series: Law*, 2014, no. 3, pp. 6–10. (In Russ.)

9. Grishkovets A. A. Administrative reform of the Russian Federation: origins, current state, prospects. *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, 2020, vol. 15, no. 2, pp. 135–157. (In Russ.)

10. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: federal law no. 195-FZ of December 30, 2001. *Collection of legislative acts of the RF*, 2002, no. 1, part 1, art. 1. (In Russ.)

11. Medvedev instructed to submit the concept of the new Administrative Code by June 1. *Rossiyskaya Gazeta. RG.RU*. URL: <https://rg.ru/2019/03/23/medvedev-poruchil-predstavit-konceptiiu-novogo-koap-k-1-iunia.html> (accessed 04.04.2023). (In Russ.)

12. Draft Code of Administrative Offences. Access from the reference legal system “ConsultantPlus”. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (accessed 04.04.2023). (In Russ.)

13. Andriyanov V. N. New codification of legislation on administrative offenses: State and prospects. *Siberian Legal Bulletin*, 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novaya-kodifikatsiya-zakonodatelstva-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-sostoyanie-i-perspektivy> (accessed 04.04.2023). (In Russ.)

14. Kabytov P. P., Starodubova O. E. Scientists discuss the draft of the updated Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. *Journal of Russian Law*, 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchenye-obsuzhdayut-proekt-obnovlennogo-kodeksa-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah> (accessed 04.04.2023). (In Russ.)

15. Lavrentiev A. R., Eliseeva V. S. Conclusion 1 based on the results of discussion 2 of the draft federal law “Code of the Russian Federation on Administrative Offenses” (Bill no. 957581-6). *Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N. I. Lobachevsky*, 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zaklyuchenie-1-po-rezultatam-obsuzhdeniya2-proekta-federalnogo-zakona-kodeks-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativnyh> (accessed 04.04.2023). (In Russ.)

16. Sungurov A. Yu., Tinyakov D. K. Administrative reform and its projects in modern Russia: were there coalitions of support? *Social Sciences and modernity*, 2016, no. 2, pp. 39–51. (In Russ.)

Информация об авторе

Г. В. Грешнова — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

G. V. Greshnova — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 05.07.2023; одобрена после рецензирования 17.11.2023; принята к публикации 12.12.2023.

The article was submitted 05.07.2023; approved after reviewing 17.11.2023; accepted for publication 12.12.2023.