ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 343.85

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ К НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ

Арсланбекова А.З., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *tanima22@mail.ru*

В связи с ежегодным увеличением правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, проблемы применения административной ответственности к несовершеннолетним остаются актуальными для нашего государства. К сожалению, действующее законодательство не закрепляет эффективных административных наказаний, применяемых к несовершеннолетним. В связи с этим автор на основе анализа мнений других исследователей, приходит к выводу о необходимости введения новых административных санкций в отношении несовершеннолетних.

Целью является разработка предложений, направленных на решение проблем применения административных наказаний к несовершеннолетним.

При написании статьи были использованы следующие методы исследования: логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования и анализа.

В заключение делается вывод о необходимости совершенствования норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, закрепляющих административную ответственность несовершеннолетних.

Ключевые слова: несовершеннолетние, административная ответственность, правонарушения, Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-31-3-57-61

UDC 343.85

PROBLEMS OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENTS TO MINORS

Arslanbekova A.Z., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *tanima22@mail.ru*

Due to the increase every year of offenses committed by minors, the problems of application of administrative responsibility to minors remain relevant for our state. Unfortunately, the current legislation does not provide for effective administrative penalties applicable to minors. In this regard, the author based on the analysis of the opinions of other researchers, comes to the conclusion that it is necessary to introduce new administrative sanctions against minors.

The aim is to develop proposals aimed at solving the problems of the application of administrative penalties to minors.

When writing the article the following research methods were used: logical, formal legal, comparative legal, method of legal modeling and analysis.

In conclusion, it is concluded that it is necessary to improve the norm of the Russian Code of administrative offences, fixing the administrative responsibility of minors.

Key words: minors, administrative responsibility, offenses, Commission on Affairs of minors and protection of their rights, the Code of the Russian Federation about administrative offenses.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-31-3-57-61

В настоящее время особую озабоченность приобретают проблемы правонарушений несовершеннолетних. По данным МВД России каждый год совершаются десятки миллионов административ-

ных правонарушений, среди которых более 30 % - это правонарушения несовершеннолетних. Основными причинами совершения правонарушений несовершеннолетними являются: неблагоприятные

семьи, психические расстройства, наличие судимости у близких родственников, отсутствие воспитания, низкий уровень жизни и др. [1, с. 24].

Однако Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не дает понятия административной ответственности несовершеннолетних, однако ст. 2.3 КоАП РФ относит несовершеннолетних к специальным субъектам административной ответственности. Согласно ст. 2.3 КоАП РФ «административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних».

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматриваются Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и судами. Согласно ФЗ от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [2] комиссии вправе применять меры воздействия к несовершеннолетним.

Административная ответственность несовершеннолетних имеет свою специфику. По сравнению с ответственностью взрослых административная ответственность несовершеннолетних в меньшей степени ограничивает их права. Так, к несовершеннолетним не применяются некоторые административные наказания. Особенностью является и то, что за некоторые правонарушения несовершеннолетних к ответственности привлекаются их родители, а за совершение отдельных правонарушений несовершеннолетние не привлекаются к ответственности.

Наиболее обсуждаемой в юридической литературе проблемой административной ответственности несовершеннолетних является их возраст, который не дает в необходимой мере достичь цели административного наказания, а также отсутствие ответственности несовершеннолетнего в случае назначения наказания родителям.

Рост правонарушений несовершеннолетних дает основание провести исследования, направленные на снижение возраста наступления административной ответственности. Так, Н.В. Полякова и Л.Б. Антонова считают целесообразным применение данной меры к несовершеннолетним, совершившим такие правонарушения, «опасность и противоправность которых очевидно должны осознаваться большинством подростков уже в раннем возрасте» [3, с. 166].

Такого же мнения придерживаются К.Н. Лобанов и С.А. Москаленко, которые указывают на необходимость снижения возраста наступления административной ответственности до 14 лет. Исследователи подтверждают свои выводы с данными статистики, которая указывает на увеличение числа правонарушений лицами, не достигшими 16-летнего возраста.

В 2014 г. в Государственную Думу был внесен законопроект об административной ответственности с 14 лет, автором которого был депутат О. Михеев, который отмечал, что дети, достигшие 14 лет, вполне осознают противоправность своего поведения, что требует применения к ним мер административной ответственности. Однако эта идея не была поддержана. Предлагалось разработать систему эффективных мер воздействия на правонарушителей.

В связи с неэффективностью мер воспитательного характера органы внутренних дел также предлагали снизить возраст административной ответственности до 14 лет за распространенные правонарушения, такие как мелкое хулиганство; мелкое хищение; за заведомо ложный вызов специализированных служб; за неподчинение законному распоряжению сотрудника полиции. Несовершеннолетние понимают свою безнаказанность, и это провоцирует их на совершение противоправных поступков.

Согласно КоАП РФ совершение правонарушения несовершеннолетним является смягчающим обстоятельством. Поэтому к несовершеннолетним применяются такие меры, как предупреждение; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих; направление в специальное лечебно-воспитательное учреждение; помещение правонарушителя в специальное учебно-воспитательное учреждение для несовершеннолетних. Но анализ практики их применения показывает, что эти меры неэффективны.

С малолетнего возраста дети знают, что нельзя шуметь в общественных местах, брать чужие вещи, издеваться над животными или причинять боль людям, однако правонарушения совершают. Думается, психическое развитие несовершеннолетних позволяет им понимать опасность своих действий, поэтому срок административной ответственности следует снизить до 14 лет, как это было сделано в Республике Беларусь в 2003 г. Согласно КоАП республики административная ответственность наступает с 14 лет за следующие правонарушения:

- умышленное причинение телесного повреждения (ст. 9.1);
- мелкое хищение (ст. 10.5);
- жестокое обращение с животными (ст. 15.45);
- мелкое хулиганство (ст. 17.1);
- нарушение правил пользования транспортным средством (ст. 18.9);

- незаконное действие в отношении газового, пневматического или метательного оружия (ст. 23.46) и др.

Проблемным является вопрос, касающийся административных наказаний, применяемых к несовершеннолетним. Однако предупреждение не оказывает необходимого эффекта, а штраф невозможно применить в силу отсутствия у несовершеннолетнего собственного заработка. В связи с этим представляется интересным опыт Республики Казахстан. Согласно КоАП республики, к несовершеннолетним применяются все административные наказания, кроме ареста. С основными мерами сочетаются меры воспитательного характера, такие как разъяснение закона; обязанность возместить причиненный вред; ограничение досуга и установление особых требований к поведению и др.

Разъяснение закона предполагает объяснение несовершеннолетнему последствия совершенного им правонарушения, которые могут наступить при повторном совершении правонарушения. Обязанность возместить причиненный вред применяется при наличии у несовершеннолетнего навыков к труду. Ограничение досуга и установление особых требований к поведению заключаются в введении запрета на посещение определенных мест, в ограничении управления транспортным средством, пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения Комиссии по защите прав несовершеннолетних. Несовершеннолетний обязан закончить обучение или трудоустроиться при содействии Комиссии по защите прав несовершеннолетних. Срок, в течение которого сохраняется административное наказание, составляет шесть месяцев со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Актуальной является также проблема установления административной ответственности родителей несовершеннолетних, в результате чего несовершеннолетний остается ненаказанным за появление в нетрезвом состоянии, а также за распитие алкогольных напитков, употребление наркотических веществ без назначения врача в общественных местах. Рост пьянства и наркомании среди подростков позволяет сделать вывод о низкой эффективности такого наказания, поэтому за совершение этих правонарушений следует установить административную ответственность с 14 лет в виде предупреждения, а на несовершеннолетних, имеющих самостоятельный заработок, налагать штраф.

Как отмечают К.Н. Лобанов и С.А. Москаленко, «меры государственного принуждения в отношении несовершеннолетних в большей степени, чем административная ответственность взрослых правонарушителей, имеют морально-воспитательные цели, поэтому перевоспитание и исправление правонарушителей возможны и без применения мер административной ответственности» [4, с. 50].

Однако применяемые к несовершеннолетним меры оказывают воспитательное воздействие только тогда, когда они отвечают принципам справедливости, целесообразности и не нарушают прав несовершеннолетних. Например, рассмотрим проблему применения наказания к несовершеннолетним за мелкое хулиганство. Обычно мелкое хулиганство сопровождается употреблением алкогольных напитков и наркотических средств. Согласно ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ мелкое хулиганство – это «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества».

Это правонарушение предусматривает наказание в виде штрафа или административного ареста. Совершается ли мелкое хулиганство несовершеннолетними? «В условиях современной действительности ответить на него можно только положительно» [5]. Однако к несовершеннолетним нельзя применить административный арест, а применение штрафа к ним неэффективно, т.к. он назначается, если у несовершеннолетнего имеется самостоятельный заработок. А если у несовершеннолетнего отсутствует такой заработок, то штраф, согласно ст. 32.2 КоАП РФ, взыскивается с его родителей или иных законных представителей. Чаще всего несовершеннолетние от 14 до 16 лет не работают и не имеют своего заработка, поэтому подростки остаются безнаказанными и продолжают совершать противоправные поступки.

Поэтому, как представляется, пока не будут разработаны меры, направленные против самого несовершеннолетнего, это наказание не будет эффективным. Штраф не достигает своей цели, пока не оплачен лично правонарушителем. В этой ситуации целесообразно применение обязательных работ, которые будут заключаться в общественно-полезных работах, связанных с уборкой общественных мест и благоустройством территории. Обязательные работы – это эффективное средство для несовершеннолетних, у которых нет своих материальных средств. По мнению А.А. Беженцева, «принятие таких мер принудительного воздействия явилось бы действенным средством воспитания и уважительного отношения к труду несовершеннолетних» [6, с. 24].

Т.М. Занина и С.С. Нехорошева также поддерживают идею закрепления в КоАП РФ обязательных работ для несовершеннолетних [7, с. 13]. Как считает Э.Ф. Самигуллина, «необходимо разработать и включить в КоАП РФ комплекс мер воздействия принудительно-воспитательного характера. Данные меры должны быть направлены на исправление несовершеннолетних правонарушителей и предупреждение совершения ими новых административных правонарушений и преступлений» [8, с. 1292].

Проблемным представляется отсутствие механизма применения этого наказания. Так, согласно КоАП РФ обязательные работы назначают по месту жительства. Конечно, обязательные работы, которые отбываются по месту жительства, оказывают воспитательное воздействие, т.к. несовершеннолетний может быть узан своими сверстниками [9, с. 46].

Думается, что обязательные работы следует назначать с 16-ти лет, а подростки, которые учатся или работают, могут их исполнять в летние месяцы, как это делается в некоторых зарубежных странах. Положительным является также то, что исполнение наказания не приносит ущерба учебному процессу или работе несовершеннолетнего; он будет занят летом, что, в свою очередь, ограничит его возможности в противоправном поведении и т. д.

Еще одной проблемой является привлечение к административной ответственности несовершеннолетних за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача. За данное правонарушение ст. 20.22 КоАП РФ устанавливает ответственность родителей или лиц, их заменяющих, т.е. несовершеннолетние остаются безнаказанными.

Проблематичным является также институт освобождения несовершеннолетнего от административной ответственности. Статья 2.3 КоАП РФ предусматривает освобождение от ответственности несовершеннолетних с применением к ним мер воздействия, предусмотренных законодательством о защите прав несовершеннолетних, но, как отмечает Д.А. Липинский, законодательство о защите прав несовершеннолетних не предусматривает таких мер, т.е. «КоАП РФ ссылается на нормы отрасли законодательства, которая фактически еще не сложилась» [10, с. 63].

Еще одна проблема связана с вовлечением несовершеннолетних в попрошайничество. КоАП РФ не предусматривает ответственность за это правонарушение, поэтому к ответственности привлекаются родители таких несовершеннолетних со-

гласно ст. 5.35 КоАП РФ. Думается, это неправильно, поэтому необходимо внести изменения в КоАП РФ.

Большие трудности связаны с привлечением к ответственности несовершеннолетних, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Законодательство не указывает, какие комиссии по делам несовершеннолетних должны рассматривать правонарушения, совершенные этими лицами, что приводит к их безнаказанности.

Проблематичным является привлечение к ответственности несовершеннолетних с отставанием в психическом развитии, которое не связано с психическим расстройством. Как представляется, таких несовершеннолетних следует освобождать от ответственности, но это необходимо закрепить в КоАП РФ.

Резюмируя изложенное, отметим, что в КоАП РФ целесообразно:

1. Ввести главу «Административная ответственность несовершеннолетних», которая содержала бы: определение административной ответственности несовершеннолетних, ее цели, меры принудительного характера, обстоятельства смягчающие и отягчающие ответственность несовершеннолетних, основания освобождения несовершеннолетних от административной ответственности.

2. Закрепить норму, позволяющую применять к несовершеннолетним обязательные работы, а также установить механизм их исполнения.

3. Урегулировать вопросы относительно ответственности несовершеннолетних за мелкое хулиганство, за употребление наркотических и психотропных веществ и вовлечение несовершеннолетних лиц в попрошайничество.

4. Закрепить административную ответственность несовершеннолетних, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства.

Литература

1. Простяков В.В. Психолого-педагогические причины и условия, влияющие на формирование девиантного поведения несовершеннолетних // Юридическая психология. 2011. № 1.
2. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон Рос. Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.
3. Полякова Н.В., Антонова Л.Б. Проблемы административной ответственности несовершеннолетних // Вестник ВИ МВД России. 2016. № 1.
4. Лобанов К.Н., Москаленко С.А. К вопросу об административной ответственности несовершеннолетних // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 1.
5. Ирлицин В.И., Суслова Г.Н. Проблемы применения мер административного принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям // Концепт. Декабрь. 2014. № 12.
6. Беженцев А.А. Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы интерпретации и применения // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 1.
7. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Совершенствование административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 4.

8. *Самигуллина Э.Ф.* К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Научный альманах. 2015. № 8 (10).
9. *Занина Т.М.* О применении обязательных работ как вида административных наказаний к несовершеннолетним правонарушителям // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. 2016. № 1 (3).
10. *Липинский Д.А.* Функции административной ответственности // NB: Административное право и практика администрирования. 2015. № 3.

References

1. *Prostyakov V.V.* Psikhologo-pedagogicheskie prichiny i usloviya, vliyayushchie na formirovanie deviantnogo povedeniya nesovershennoletnikh // Yuridicheskaya psikhologiya. 2011. № 1.
2. Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenii nesovershennoletnikh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 24 iyunya 1999 g. № 120-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1999. № 26, st. 3177.
3. *Polyakova N.V., Antonova L.B.* Problemy administrativnoi otvetstvennosti nesovershennoletnikh // Vestnik VI MVD Rossii. 2016. № 1.
4. *Lobanov K.N., Moskalenko S.A.* K voprosu ob administrativnoi otvetstvennosti nesovershennoletnikh // Problemy pravookhranitel'noi deyatel'nosti. 2015. № 1.
5. *Irlitsin V.I., Suslova G.N.* Problemy primeneniya mer administrativnogo prinuzhdeniya k nesovershennoletnim litsam i ikh zakonnyim predstavityam // Kontsept. Dekabr'. 2014. № 12.
6. *Bezhtentsev A.A.* Administrativnaya otvetstvennost' nesovershennoletnikh: problemy interpretatsii i primeneniya // Voprosy yuvenal'noi yustitsii. 2012. № 1.
7. *Zanina T.M., Nekhorosheva S.S.* Sovershenstvovanie administrativno-pravovogo statusa nesovershennoletnikh: problemy i perspektivy // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2013. № 4.
8. *Samigullina E.F.* K probleme administrativnoi otvetstvennosti nesovershennoletnikh // Nauchnyi al'manakh. 2015. № 8 (10).
9. *Zanina T.M.* O primeneniі obyazatel'nykh rabot kak vida administrativnykh nakazaniі k nesovershennoletnim pravonarushitelyam // Ugolovno-protsessual'naya okhrana prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnikh. 2016. № 1 (3).
10. *Lipinskii D.A.* Funktsii administrativnoi otvetstvennosti // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2015. № 3.

Поступила в редакцию 20 мая 2019 г.
Received 20 May, 2019