УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-36-42

С.Н. Керамова, А.Х. Амирханов

Проблемы правового регулирования назначения отдельных видов административных наказаний

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы назначения некоторых видов административных наказаний. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях было внесено множество изменений, однако остаются нерешенными вопросы определенности правовых норм, согласованности в системе правового регулирования, в т. ч. в части назначения административных наказаний. В статье рассмотрены отдельные вопросы, связанные с назначением таких видов административных наказаний, как предупреждение, административный штраф и административный арест. Цель статьи – подготовка предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок назначения административных наказаний, в частности предупреждения, административного штрафа и административного ареста. В статье на основе анализа норм Кодекса РФ об административных правонарушениях предлагаются меры по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок назначения вышеуказанных административных наказаний. Авторами сформулированы предложения о внесении некоторых изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В заключение делается вывод о необходимости обобщения и системного анализа норм КоАП РФ, определяющих виды административных наказаний, их правовую сущность и содержание.

Ключевые слова: *Кодекс РФ об административных правонарушениях, административные наказания, административный штраф, предупреждение, административный арест.*

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях относится к числу наиболее динамично изменяемых законодателем нормативных актов. Однако, несмотря на регулярное внесение изменений в КоАП РФ, в нем содержатся положения, требующие разрешения, в частности вопросы определенности правовых норм, согласованности в системе правового регулирования, в том числе в части назначения административных наказаний. В соответствии с частью 1 статьи 3.1 КоАП РФ административное наказание «применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» [1]. В Кодексе об административных правонарушениях содержатся общие правила назначения административных наказаний. При назначении наказания физическому лицу учитываются «характер нарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность» [2, с. 113].

Надо сказать, что наличие проблем при назначении и исполнении административных наказаний отмечается в юридической литературе. Поэтому, как представляется, нестабильность законодательства об административных правонарушениях является важной, но не единственной проблемой. Большое значение имеет выбор и назначение конкретного административного наказания, что регламентируется главой 4 КоАП РФ. Необходимо обратить внимание на то, что в данную главу законодателем более всего

вносилось изменений и дополнений. Основная их часть касалась изменения сроков давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ). Вместе с тем механизм назначения административных наказаний не претерпел принципиальных изменений и нуждается в существенных коррективах [3, с. 57].

При рассмотрении проблемы назначения административных наказаний необходимо проанализировать их видовую классификацию, так как в ней предопределены основы их назначения. В действующем законодательстве установлена система административных наказаний (ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ): «предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения». Все они образуют систему административных наказаний, которая включает санкции, разные по содержанию, тяжести и иным признакам [4, с. 125]. Это исчерпывающий перечень административных наказаний. Еще раз подчеркнем, что система административных наказаний обладает динамикой. Об этом свидетельствует появление новых видов наказаний, которые изначально не были включены в данную систему.

Проанализируем проблемы назначения отдельных видов административных наказаний, таких, как предупреждение, административный штраф и административный арест.

Предупреждение является мерой административного наказания, выраженной в официальном порицании физического или юридического лица, и выносится в письменной форме (статья 3.4 КоАП РФ). Предупреждение выносится главным образом в отношении граждан при нарушении правил дорожного движения, правил пользования жилыми помещениями и др. [5, с. 52]. Незначительная суровость предупреждения подразумевает установление административной ответственности с его применением за совершение административных правонарушений, не причиняющих существенного вреда общественным отношениям.

Как представляется, данный вид наказания является неэффективным, т. к. когда правонарушителю делается предупреждение, он может его просто игнорировать, надеясь на то, что в следующий раз ему также повезет. Поэтому ряд ученых выступают против отнесения предупреждения к мерам юридической ответственности. Так, И. Штефан указывает, что предупреждение не выступает в полном смысле мерой гражданской процессуальной ответственности, а является только угрозой принятия таких мер [5, с. 52]. Поддерживая выраженное мнение, надо сказать, что указанная мера является оперативной, не влечет каких-либо стеснений прав наказуемого, поэтому она не может быть отнесена к видам административных наказаний.

В настоящее время в законодательстве количество преступлений, наказуемых предупреждением, увеличивается. Однако эта тенденция в скором времени изменится, число статей с указанной санкцией будет уменьшаться, что получит свое законодательное подтверждение. Законодателю следует ужесточить этот вид наказания, сделав его дополнительным, а не основным наказанием.

Административный штраф – это «административное наказание имущественного характера и имеет денежную форму, которая выражается во взыскании с нарушителя в доход бюджета определенной суммы денежных средств» (Комментарий к ст. 3.5 КоАП РФ). По числу случаев, изложенных в статьях Особенной части КоАП РФ, администра-

тивный штраф за совершенные административные правонарушения считается самой применяемой мерой административной ответственности [6, с. 99]. К тому же он имеет упрощенную процедуру назначения и исполнения. Применяемый размер штрафа в каждом конкретном случае определяется на основании главы 23 КоАП уполномоченными на то органами или должностными лицами. Административный штраф имеет фиксированную, установленную КоАП РФ денежную сумму и взимается принудительно в случае совершения административного правонарушения. Он может быть назначен во внесудебном порядке, а для его уплаты достаточно обратиться в любой банк или воспользоваться весьма распространенными сегодня сервисами электронных платежей [7, с. 73]. Однако, несмотря на достаточно простые механизмы назначения и исполнения данного вида наказания, надо отметить чрезвычайно низкий уровень собираемости штрафов. Одна из причин в том, что многие лица, совершающие административные правонарушения, являются неплатежеспособными, т. к. имеют низкие доходы или не работают, бродяжничают. В связи с этим некоторые ученые считают, что необходимо серьезно рассмотреть вопрос о возможности назначения административного штрафа ниже низшего предела, но обязательно с учетом характера совершенного правонарушения, личности виновного, его финансового положения и обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность [8, с. 100].

В КоАП РФ значительно возросло количество норм, которые устанавливают повышенные размеры административных штрафов. Это связано с тем, что правонарушители просто перестали реагировать на штрафы, размеры которых минимальны. Одной из проблем является проблема назначения эффективных административных наказаний лицам, имеющим сверхдоходы, для которых даже максимальный размер административного штрафа является смехотворным. Воздействие на них возможно только видами наказаний, реально в чем-то их ограничивающими, например такими, как административный арест или обязательные работы. Думается, законодателю следует установить за повторно совершенное административное правонарушение не повышенного размера административный штраф, а «иной, более строгий вид наказания или определять размеры штрафа, исходя из месячного или годового дохода правонарушителя» [9, с. 78].

Среди пробелов российского законодательства об административной ответственности следует назвать явную непоследовательность законодателя в установлении пределов, в которых возможно назначение наказания. Как известно, в административном законодательстве широко используется установление различных видов наказаний, а также минимальных и максимальных пределов, в которых эти наказания могут назначаться. Однако в ряде случаев наказание установлено безальтернативно, к примеру, фиксированные размеры административного штрафа, широко используемые в нормах, закрепляющих ответственность за административные правонарушения в области дорожного движения, что делает невозможным индивидуализацию наказания. В других случаях за схожие по своим негативным последствиям деяния устанавливаются совершенно разные по размеру административные наказания [9, с. 75]. К примеру, за управление транспортным средством водителем, который не имеет при себе документов на право управления им, предусмотрено предупреждение или наложение административного штрафа в размере 500 руб. (ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ), а передача управления транспортным средством лицу, не имеющему при себе документов на право управления им, предусматривает наложение административного штрафа в размере 3000 руб. (ч. 3 ст. 12.3). Как представляется, этот пробел в законодательстве необходимо устранить.

Административный арест – это самая строгая мера административной ответственности для граждан в действующем российском административном законодательстве. Как отмечает И.В. Тимошенко, «одним из наиболее действенных, но в то же время наиболее строгих, имеющих свою четкую специфику видов наказания физического лица за совершение административного правонарушения является административный арест» [10, с. 43].

В Кодексе РФ об административных правонарушениях понятие административного ареста раскрывается в части 1 ст. 3.9, согласно которой он заключается «в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток», а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, требований режима чрезвычайного положения и т. д. – до 30 суток. Срок ареста устанавливается судьей. Административный арест является единственным из видов административных наказаний, ограничивающих свободу нарушителя. За последние годы в КоАП регулярно вносилось множество изменений, связанных с расширением составов административных нарушений, предусматривающих в качестве санкции административный арест. Основной тенденцией является усиление ответственности за совершение подобных правонарушений.

В соответствии с частью 2 ст. 3.9 КоАП административный арест не применяется: к беременным женщинам; к женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет; к лицам, не достигшим 18-летнего возраста; к инвалидам 1 и 2-й групп, к военнослужащим и пр. Однако, как представляется, норма, содержащаяся в части 2 ст. 3.9 КоАП, нуждается в дополнении. Предлагаем перечень субъектов ответственности, предусмотренных в ней, сделать открытым. Так, следует дополнить указанный перечень, к примеру, словами «а также по отношению к женщинам, достигшим 55 лет и старше; мужчинам, достигшим возраста 60 лет и старше».

В последние годы в отечественной литературе ведется активная полемика сторонников и противников административного ареста. Одни ученые расширяют количество административных правонарушений, за которые налагается это наказание, а ряд ученых высказывается за применение его к лицам, не достигшим совершеннолетия [11, с. 179], что является ошибочным. Другие ученые выступают за исключение ареста из административных наказаний. В частности, С.Н. Махина высказывает мысль о целесообразности отказа от административного ареста и замены его другими санкциями (штрафом и обязательными работами) [12, с. 116]. По нашему мнению, данный вид наказания остается на сегодня самым действенным средством достижения установленных в статье 31.1 КоАП целей административного наказания, и отказ от него, как и применение в отношении лиц, не достигших совершеннолетия, нельзя считать обоснованным.

Среди недостатков правового регулирования административного ареста можно назвать то, что законодателем не учитывается место расположения этого наказания в статьях Особенной части КоАП. Как известно, первоначально все виды административных наказаний систематизировались от менее сурового к более суровому. В последующем такая системность законодателем была утрачена. Так как арест отбывается правонарушителями в условиях изоляции, думается, что в санкциях КоАП он должен стоять на последнем месте [13, с. 9]. Например, в санкциях части 1 ст. 20.25 на первом месте находится административный штраф, на втором – административный арест, затем – обязательные работы, а в части 2 ст. 20.25 на первом месте – административный арест, а потом идут обязательные работы, хотя это менее строгий вид наказания. Думается, учитывая исключительность такого наказания, как административный арест, его

следовало бы поместить на последнее место как самое суровое административное наказание.

Одним из явных недостатков существующего правового регулирования административного наказания следует назвать широкое использование в качестве альтернативных для назначения различных видов административных наказаний за одни и те же деяния, к примеру, административный штраф и административный арест [9, с. 76]. Думается, что из-за возможности выбора вида наказания создается почва для коррупционных действий.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Законодателю следует ужесточить такой вид административного наказания, как предупреждение из-за его недостаточной эффективности, сделав его дополнительным, а не основным наказанием, а также уменьшить число статей с указанной санкцией. К тому же, как представляется, такая мера, как предупреждение, не может быть отнесена к видам административных наказаний в связи с тем, что не влечет существенного стеснения прав наказуемого и закон не предусматривает возможности их обжалования лицом, привлеченным к ответственности.

Надо изменить систему наложения административных штрафов, в частности в зависимости от заработной платы правонарушителя. Необходимо также устранить пробел в законодательстве относительно установления пределов, в которых возможно назначение наказания. В связи с отсутствием в законодательстве возможности назначения наказания ниже низшего предела статью 4.1 КоАП РФ следует дополнить по аналогии со ст. 64 УК РФ.

Считаем необходимым внести такие изменения в КоАП, как увеличение штрафов и административных арестов, поскольку это наиболее действенные средства борьбы с правонарушителями. Однако административный арест следует применять лишь при наличии обстоятельств, отягчающих административную ответственность, перечень которых указывается в части 1 ст. 4.3 КоАП РФ. Если такие обстоятельства отсутствуют, надо применять другие, менее тяжкие административные наказания. При назначении административного ареста представляется правильным, чтобы правонарушителей автоматически привлекали к различным работам, т. к. это будет способствовать осознанию и переосмыслению ими своих поступков, а значит, их перевоспитанию.

Перечисленные проблемы свидетельствуют о необходимости обобщения и системного анализа норм КоАП РФ, определяющих виды административных наказаний, их правовую сущность и содержание, с целью систематизации законодательства об административных правонарушениях.

Литература

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 6 июля 2016 г., с изм. от 17 ноября 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Кирьянова О.В. Административный арест в системе административных наказаний // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства; сб. ст. – Иркутск, 2014. – С. 110–116.
3. Макарейко Н.В. Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации // Вектор науки ТГУ. Сер. Юридические науки. – 2014. – № 4 (19). – С. 57–60.
4. Степанюк В.В. Административное наказание как мера административной ответственности // Наука и практика. – 2014. – № 2 (59). – С. 123–126.

5. Джамирзе Б.Ю. Отдельные аспекты реализации предупреждения как административного наказания, применяемого в отношении юридических лиц // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 51–54.
6. Сафарьянов И.Ф. Штраф как вид административного наказания // Евразийская адвокатура. – 2016. – № 4 (23). – С. 98–100.
7. Ельчанинова Н.Б. Новые тенденции в законодательстве о взыскании административных штрафов: проблемы и перспективы // Альманах современной науки и образования. – 2015. – № 12 (102). – С. 73–75.
8. Карпов А.В. О совершенствовании порядка назначения и уплаты административных штрафов // Вестник науки и творчества. – 2016. – № 4 (4). – С. 97–105.
9. Антонова Л.Б. Проблемы назначения административных наказаний // Вестник Воронежского института МВД России. – 2015. – № 2. – С. 75–78.
10. Тимошенко И.В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2015. – № 2 (22). – С. 43–47.
11. Долгих И.П., Черняев Г.М., Шебанов Д.В. Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Наука и образование: проблемы и перспективы: сб. ст. Межд. научно-практ. конф. 13 марта 2014; в 2 ч. Ч. 2 / отв. ред. А.А. Сукиасян. – Уфа, 2014. – С. 178–180.
12. Махина С.Н. Новеллы и проблемные аспекты современного этапа развития института административного ареста (на примере анализа статей 5.35, 6.8, 6.9 КоАП РФ) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. – 2014. – № 2. – С. 116–123.
13. Князева И.Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика. – 2014. – Т. 1, № 1 (2). – С. 7–10.

References

1. Kodeks ob administrativnykh pravnarusheniyakh Rossiiskoi Federatsii ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZ: v red. ot 6 iyulya 2016 g., s izm. ot 17 noyabr. 2016. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Kir'yanova O.V. Administrativnyi arest v sisteme administrativnykh nakazanii // 20 let Konstitutsii Rossii: aktual'nye problemy razvitiya pravovogo gosudarstva: sb. st. – Irkutsk, 2014. – С. 110–116.
3. Makareiko N.V. Naznachenie administrativnogo nakazaniya: problema normativnogo pravovogo regulirovaniya i praktiki realizatsii // Vektor nauki TGU. Ser. Yuridicheskie nauki. – 2014. – № 4 (19). – С. 57–60.
4. Stepanyuk V.V. Administrativnoe nakazanie kak mera administrativnoi otvetstvennosti // Nauka i praktika. – 2014. – № 2 (59). – С. 123–126.
5. Dzhamirze B.Yu. Otdel'nye aspekty realizatsii preduprezhdeniya kak administrativnogo nakazaniya primenyaemogo v otnoshenii yuridicheskikh lits // Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal. – 2013. – № 4. – С. 51–54.
6. Safaryanov I.F. Shtraf kak vid administrativnogo nakazaniya // Evraziiskaya advokatura. – 2016. – № 4 (23). – С. 98–100.
7. El'chaninova N.B. Novye tendentsii v zakonodatel'stve o vzyskanii administrativnykh shtrafov: problemy i perspektivy // Al'manakh sovremennoi nauki i obrazovaniya. – 2015. – № 12 (102). – С. 73–75.
8. Karpov A.V. O sovershenstvovanii poryadka naznacheniya i uplaty administrativnykh shtrafov // Vestnik Nauki i Tvorchestva. – 2016. – № 4 (4). – С. 97–105.

9. Antonova L.B. Problemy naznacheniya administrativnykh nakazanii // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. – 2015. – № 2. – С. 75–78.

10. Timoshenko I.V. Administrativnyi arest v obshchei sisteme administrativnykh nakazanii // Vestnik Taganrogskego instituta upravleniya i ekonomiki. – 2015. – № 2 (22). – С. 43–47.

11. Dolgikh I.P., Chernyaev G.M., Shebanov D.V. Administrativnaya otvetstvennost' nesovershennoletnikh: problemy i perspektivy // Nauka i obrazovanie: problemy i perspektivy: sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 13 marta 2014: v 2 ch. Ch. 2 / otv. red. A.A. Sukiasyan. – Ufa, 2014. – С. 178–180.

12. Makhina S.N. Novelly i problemnye aspekty sovremennogo etapa razvitiya instituta administrativnogo aresta (na primere analiza statei 5.35, 6.8, 6.9 KoAP RF) // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo. – 2014. – № 2. – С. 116–123.

13. Knyazeva I.N. O nekotorykh problemakh naznacheniya administrativnykh nakazanii // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. – 2014. – Т. 1, № 1 (2). – С. 7–10.

Поступила в редакцию 23 ноября 2016 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-36-42

Problems of legal regulation of awarding certain types of administrative penalties

S.N. Keramova, A.K. Amirkhanov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; saida14@yandex.ru

The authors of the article explore the problems of assignment of certain types of administrative punishments. Relevance of the topic of the article is due to the fact that a lot of amendments were made in the code of the Russian Federation on administrative offences, but still remains the questions of the certainty of legal standards, coherence in the system of legal regulation, including the appointment of administrative penalties. This article examines some of the issues related to the purpose of such administrative penalties as a warning, an administrative fine or administrative arrest. The purpose of the article is to prepare proposals on perfection of legislation governing administrative sanctions, in particular warnings, administrative fines and administrative arrests. The article on the basis of an analysis of the code on administrative offences of the Russian federation proposes measures to improve legislation governing administrative penalties. The authors make proposals on amending the code of the Russian Federation on administrative offences. The authors conclude that synthesis and system analysis of the norms of the code of administrative offences, determining administrative penalties, their legal nature and content is needed.

Keywords: *RF's Code of Administrative Offences, administrative sanctions, administrative fine, warning, administrative arrest.*

Received 23 November, 2016