УДК 342.9.

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-119-126

С.Н. Керамова, А.Б. Капаров

Проблемы применения отдельных видов административных наказаний к несовершеннолетним

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

В статье анализируются проблемы применения отдельных видов административных наказаний к несовершеннолетним лицам. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в вопросах борьбы с правонарушениями несовершеннолетних лиц более разработаны криминологические аспекты, тогда как административно-правовым средствам уделяется недостаточно внимания. Целью статьи является рассмотрение основных проблем применения к несовершеннолетним отдельных видов административных наказаний. Сделана попытка показать недостатки законодательного регулирования в сфере применения мер наказания к несовершеннолетним лицам. Обращается внимание на наличие противоречий, коллизий в российском административном законодательстве по вопросам привлечения к административной ответственности несовершеннолетних лиц за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача. В статье дается оценка эффективности отдельных видов наказаний, применяемых к несовершеннолетним, предложены пути их совершенствования. Выработаны рекомендации по включению в систему административных наказаний несовершеннолетних новых более эффективных видов наказаний, в частности обязательных работ. Рассматриваются проблемы, касающиеся применения к несовершеннолетним административного наказания в виде обязательных работ. Результатом исследования стали выводы и предложения по решению выявленных проблем и совершенствованию административного законодательства в части применения административных наказаний к несовершеннолетним.

Ключевые слова: *административные наказания, несовершеннолетние, штраф, принуждение, законодательство, административный арест, применение обязательных работ.*

В современных условиях развития государства и общества весьма актуальными остаются проблемы в сфере применения мер наказания к несовершеннолетним лицам. Борьба с правонарушениями несовершеннолетних имеет большое значение, так как она служит эффективным средством профилактики как административных правонарушений, так и иных антиобщественных деяний среди данной категории лиц. Актуальность темы настоящей статьи обусловлена тем, что в вопросах борьбы с правонарушениями несовершеннолетних лиц более разработаны криминологические аспекты, тогда как административно-правовым средствам уделяется недостаточно внимания. Следует также подчеркнуть, что, несмотря на то, что после вступления в юридическую силу Кодекса РФ об административных правонарушениях [1] содержащиеся в нем правовые нормы постоянно обсуждаются, изменяются и дополняются, он не внес существенных изменений в регулирование института административной ответственности несовершеннолетних. Однако из него исчезла отдельная статья, относящаяся к административной ответственности несовершеннолетних, которая была в КоАП РСФСР.

Особый интерес в рамках данной статьи представляют пробелы в законодательстве, связанные с применением к несовершеннолетним отдельных видов административных наказаний.

В связи со сказанным рассмотрим, какие проблемы возникают при применении к несовершеннолетним административных наказаний.

Из анализа мер воздействия, применяемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, можно сделать вывод, что из всех видов административных наказаний, установленных в статье 3.2 КоАП РФ, к несовершеннолетним, как правило, применяются лишь два – предупреждение и административный штраф. В Кодексе не предусматриваются специальные виды административных наказаний, применяемые только по отношению к несовершеннолетним лицам, однако существует ряд особенностей при применении отдельных видов административных наказаний.

В первую очередь напомним, что особенностью привлечения несовершеннолетнего к административной ответственности является процессуальное сопровождение, которое заключается в том, что должностные лица не наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях в отношении лиц в возрасте от 16 до 18 лет. Такой компетенцией обладают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также суды. Пунктом 5 статьи 11 Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" [2] комиссиям предоставлено право применения мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Наложение административного наказания на несовершеннолетних или на их родителей, по общему правилу, возможно не позднее 2-х месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – не позднее 2-х месяцев со дня его обнаружения (статья 4.5 КоАП РФ).

Другой особенностью применения мер государственного принуждения к несовершеннолетним за совершение административных правонарушений является то, что, по общему правилу, лицо подлежит административной ответственности только по достижении шестнадцатилетнего возраста, но к лицам, не достигшим 16-ти лет, возможно применение мер воспитательного характера, установленных в Указе Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (с изменениями от 25 февраля 1993 г.). Одновременно эти меры не считаются мерами административной ответственности, так как в КоАП РФ четко указывается, что привлечение лица к административной ответственности возможно только с 16-ти лет.

Прежде всего надо сказать, что к несовершеннолетним нельзя применять такие же меры наказания, как и к взрослым правонарушителям. К тому же, как отмечают ученые, в частности 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» [3, с. 50]. Однако следует подчеркнуть, что меры наказания, применяемые к несовершеннолетним правонарушителям, оказывают воспитательное воздействие только тогда, когда они соответствуют требованиям действующего законодательства, отвечают принципам разумности, справедливости и не нарушают прав и законных интересов несовершеннолетних.

В качестве примера рассмотрим проблему применения наказания к несовершеннолетним за мелкое хулиганство. Надо сказать, что, как правило, мелкое хулиганство сопровождается употреблением алкогольных напитков и наркотических средств. Согласно ч. 1 ст. 20.1 КоАП 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», влекущее административную ответственность, которой в соответствии со статьей 2.3 КоАП подлежат лица, достигшие 16-летнего возраста.

Другими словами, особенностью применения наказания за мелкое хулиганство является то, что административная ответственность наступает только в том случае, если оно совершается в общественных местах и сопровождается или нецензурной бранью, или оскорбительным приставанием к гражданам, или повреждением чужого имущества. Например, выяснение отношений в общественном месте, распитие спиртных напитков в парке, порча имущества в кинотеатрах и т. д.

Надо обратить внимание на то, что это правонарушение влечет за собой довольно строгие меры административного наказания, в частности административный штраф или административный арест. Встает вопрос: совершаются ли действия, подпадающие под определение мелкого хулиганства, лицами, не достигшими возраста административной ответственности? Как считают ученые, с которыми мы полностью солидарны, «в условиях современной действительности ответить на него можно только положительно» [4]. Однако законом запрещено применять к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, административный арест, что, несомненно, следует считать пробелом в законодательстве.

К тому же многие ученые, к примеру А.Я. Сеньчура, считают штраф самым мягким видом наказания в системе наказаний [5, с. 242] и к тому же малоэффективным. Причина состоит в том, что штраф в качестве меры наказания может назначаться, если у несовершеннолетнего имеется самостоятельный заработок (или имущество). Однако, согласно действующему законодательству, назначение штрафа возможно и при отсутствии заработка или имущества у несовершеннолетнего. Если у несовершеннолетнего отсутствует самостоятельный заработок, административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (статья 32.2 КоАП).

Хотелось бы обратить внимание на то, что, как известно, подростки в возрасте 14–16 лет часто не работают и не имеют самостоятельного заработка. В силу этого при совершении, к примеру, мелкого хулиганства штраф взыскивается с их родителей, к тому же его величина минимальна, поэтому подростки, в сущности, остаются безнаказанными и, как правило, продолжают вести себя по-прежнему.

Поэтому, с нашей точки зрения, переложение бремени наказания только на родителей недопустимо, т. к., не ощутив на себе карательного и воспитательного воздействия правосудия, несовершеннолетний легко может совершить другое правонарушение, к примеру мелкое хулиганство. То есть в таком случае эффективность наказания сводится к нулю. Цели наказания при назначении штрафа достигаются только тогда, когда он оплачен правонарушителем лично.

Выход из данной ситуации видится в применении обязательных работ. Поэтому ряд ученых-административистов предлагают ввести в административное законодательство альтернативную замену для несовершеннолетних такой мере административного взыскания, как штраф. Так, предполагается введение трехчасовой отработки несовер-

шеннолетним на общественно-полезных работах, например на уборке общественных мест и благоустройстве территорий. Такого мнения придерживаются С.Ф. Мазурин и другие ученые, с которыми, по нашему мнению, следует согласиться. Введение обязательных работ требуется в связи с материальным положением лиц, не достигших 18-летнего возраста. Как правило, это лица из неблагополучных семей, не работающие и не учащиеся, в силу чего у них нет средств для погашения штрафов. Как полагает А.А. Беженцев, «принятие таких мер принудительного воздействия явилось бы действенным средством воспитания и уважительного отношения к труду несовершеннолетних» [7, с. 24]. Э.Ф. Самигуллина, считает, что «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]. Т.М. Занина и С.С. Нехорошева также считают необходимым закрепление в законодательстве обязательных работ как вида административных наказаний, применяемого и к несовершеннолетним правонарушителям [9, с. 13].

Однако проблемой является то, что не выработан механизм применения данного вида наказания. Представляется, что при применении такого вида наказания должны учитываться характер правонарушения, его общественная опасность и тяжесть последствий, причины и условия, способствующие его совершению, возраст и уровень интеллектуального развития правонарушителя. КоАП РФ устанавливает, что обязательные работы назначаются по месту жительства. Наряду с тем, что обязательные работы обеспечиваются государственным принуждением, они не престижны и не могут быть выбраны правонарушителем самостоятельно, также они являются бесплатными, и то, что они проводятся по месту жительства, усиливает карательное и воспитательное воздействие, так как подросток может быть узан своими знакомыми [10, с. 46].

Думается, что исполнение обязательных работ следует назначать с 16 лет, а учащимся или работающим подросткам перенести их на летние месяцы, что успешно практикуется в ряде зарубежных стран. Положительным в данном случае следует считать то, что исполнение наказания не повлияет на учебу или работу несовершеннолетнего; у него будет занятость в летнее время, в связи с чем ему будет затруднительно вести противоправный образ жизни и т. д.

Второе основное административное наказание, применяемое к несовершеннолетним правонарушителям, – предупреждение. Оно не входит в большинство из представленных в перечне статей и является в первую очередь мерой морально-правового характера. Несмотря на это, предупреждение все же является мерой, влекущей за собой юридические последствия, а именно в течение года субъект, подвергнувшийся данной мере наказания, будет считаться лицом, привлекавшимся к административной ответственности, а «это может повлиять на вид и размер наказания, назначаемого за повторное административное правонарушение, может быть обстоятельством, отягчающим административную ответственность». И все-таки, как представляется, не на каждого несовершеннолетнего в необходимой мере повлияет данный вид наказания. Это является следующей проблемой административной деятельности [10, с. 43].

Среди проблем применения наказания к несовершеннолетним следует также отметить наличие противоречий, коллизий в российском административном законодательстве по вопросам привлечения к административной ответственности несовершеннолетних лиц за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача. По общим правилам, установленным российским административным законодательством, ответственность за потребление наркотических средств и психо-

тропных веществ без назначения врача наступает с 16-летнего возраста. Однако в ст. 20.22 КоАП РФ предусматривается административная ответственность родителей или лиц, их заменяющих, за данное неправомерное поведение несовершеннолетних лиц, не достигших 16-ти лет, в общественных местах [11, с. 91].

Еще одной важной проблемой нам представляется проблема освобождения несовершеннолетнего от административной ответственности. Кодекс об административных правонарушениях допускает освобождение от административной ответственности несовершеннолетних лиц с применением к ним мер воздействия, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (статья 2.3 КоАП). Однако, как подчеркивает Д.А. Липинский, законодательство, касающееся защиты прав несовершеннолетних, не содержит мер такого воздействия, т. е. «КоАП РФ ссылается на нормы отрасли законодательства, которая фактически еще не сложилась» [12]. Такая неопределенность в регулировании ответственности несовершеннолетних отрицательно сказывается на эффективности применения наказания к несовершеннолетним.

Следует рассмотреть еще одну проблему, которая весьма актуальна для современной России, но административным законодательством Российской Федерации не урегулирована. Речь идет о производстве по делам об административных правонарушениях по факту вовлечения несовершеннолетних лиц в попрошайничество или их использования в этих целях. В КоАП РФ ответственности за данное правонарушение не предусмотрено. В связи с этим правоприменители вынуждены привлекать к ответственности родителей таких несовершеннолетних и лиц, их заменяющих, по другим статьям КоАП РФ, в частности по ст. 5.35 КоАП РФ. Предполагается, что это не совсем правильно с точки зрения правоприменительной практики и требует также внесения изменений в действующее административное законодательство России.

Немаловажной проблемой являются трудности, возникающие при применении должностными лицами административных наказаний за правонарушения, совершенные несовершеннолетними, являющимися иностранными гражданами или лицами без гражданства. В КоАП РФ нет указания на то, где и какие комиссии по делам несовершеннолетних должны рассматривать дела об административных правонарушениях данных лиц, что приводит к безнаказанности правонарушителей [12].

Проблемой является также применение наказания за совершенные правонарушения к несовершеннолетним с отставанием в психическом развитии, не связанным с психическим расстройством, которое во время совершения административного правонарушения не могло в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) или руководить ими. Думается, такое лицо надо освобождать от административной ответственности, что следует отразить в законодательстве.

В связи с изложенным можно сделать следующие выводы.

Из анализа норм КоАП РФ, касающихся применения отдельных видов наказаний к несовершеннолетним, вытекает необходимость совершенствования административного законодательства. В частности, следует выделить отдельную главу, включающую нормы об административной ответственности несовершеннолетних, куда будут включены также нормы о применении наказания к несовершеннолетним, в том числе являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Считаем также необходимым применять административного ареста к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, в зависимости от характера правонарушения, его общественной опас-

ности и тяжести последствий, возраста и уровня интеллектуального развития правонарушителя и закрепить это в КоАП.

Требуется дополнить соответствующие статьи КоАП, касающиеся применения обязательных работ по отношению к несовершеннолетним; отрегулировать ответственность за вовлечение несовершеннолетних лиц в попрошайничество или их использование в этих целях, а также за непосредственное участие несовершеннолетних в попрошайничестве.

Литература

1. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 30 окт. 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 7 июня 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Лобанов К.Н., Москаленко С.А. К вопросу об административной ответственности несовершеннолетних // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2015. – № 1. – С. 48–53.
4. Ирлицин В.И., Сулова Г.Н. Проблемы применения мер административного принуждения к несовершеннолетним лицам и их законным представителям // Концепт. – 2014. – № 12 (декабрь). – URL: <http://e-koncept.ru/2014/14346.htm> (дата обращения: 22.11.2017).
5. Сеньчура А.Я. Об эффективности наказаний несовершеннолетних // Молодой учёный. – 2017. – № 9 (143). – С. 242–244.
6. Мазурин С.Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – СПб., 1997.
7. Беженцев А.А. Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы интерпретации и применения // Вопросы ювенальной юстиции. – 2012. – № 1. – С. 23–24.
8. Самигуллина Э.Ф. К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Научный альманах. – 2015. – № 8 (10). – С. 1288–1293.
9. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Совершенствование административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 13–18.
10. 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). – С. 43–46.
11. Кайнов В.И. Актуальные проблемы привлечения несовершеннолетних лиц к административной ответственности // Актуальные проблемы назначения и исполнения уголовных наказаний: материалы междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. Ю.А. Смирновой. Псков. – 2015. – С. 88–92.
12. Липинский Д.А. Функции административной ответственности // NB: Административное право и практика администрирования. – 2015. – № 3. – С. 63–93. – URL: http://e-notabene.ru/al/article_15975.html.

References

1. Kodeks RF ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZ: v red. ot 30 okt. 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

2. Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenii nesovershennoletnikh Federal'nogo zakona ot 24.06.1999 g. № 120-FZ: v red. ot 7 iyunya 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Lobanov K.N., Moskalenko S.A. k voprosu ob administrativnoi otvetstvennosti nesovershennoletnikh Problemy pravookhranitel'noi deyatelnosti. 2015. № 1. S. 48–53.
4. Irlitsin V.I., Suslova G.N. Problemy primeneniya mer administrativnogo prinyuzhdeniya k nesovershennoletnim litsam i ikh zakonnyim predstavityam // Kontsept. 2014. № 12 (dekabr'). URL: <http://e-koncept.ru/2014/14346.htm> (data obrashcheniya: 22.11.2017).
5. Sen'chura A.Ya. Ob effektivnosti nakazanii nesovershennoletnikh // Molodoi uchenyi. 2017. № 9 (143). S. 242–244.
6. Mazurin S.F. Administrativnye pravonarusheniya nesovershennoletnikh na transporte: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 1997.
7. Bezhenstev A.A. Administrativnaya otvetstvennost' nesovershennoletnikh: problemy interpretatsii i primeneniya // Voprosy yuvenal'noi yustitsii. 2012. № 1. S. 23–24.
8. Samigullina E.F. K probleme administrativnoi otvetstvennosti nesovershennoletnikh // Nauchnyi al'manakh. 2015. № 8 (10). S. 1288–1293.
9. Zanina T.M., Nekhorosheva S.S. Sovershenstvovanie administrativno-pravovogo statusa nesovershennoletnikh: problemy i perspektivy Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2013. № 4. S. 13–18.
10. Zanina T.M. O primeneni obyazatel'nykh rabot kak vida administrativnykh nakazanii k nesovershennoletnim pravonarushitelyam // Ugolovno-protsessual'naya okhrana prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnikh. 2016. № 1 (3). S. 43–46.
11. Kainov V.I. Aktual'nye problemy privlecheniya nesovershennoletnikh lits k administrativnoi otvetstvennosti // Aktual'nye problemy naznacheniya i ispolneniya ugovnykh nakazanii: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. / pod obshch. red. Yu.A. Smirnovoi. Pskov, 2015. S. 88–92.
12. Lipinskii D.A. Funktsii administrativnoi otvetstvennosti // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2015. № 3. S. 63–93. URL: http://e-notabene.ru/al/article_15975.html.

Поступила в редакцию 15 октября 2017 г.

UDC 342.9.

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-119-126

Problems of application of certain types of administrative punishments to minors

S.N. Keramova, A.B. Kaparov

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

This article analyzes the problems of applying certain types of administrative punishments to minors. The relevance of the topic of the article is due to the fact that in fight against juvenile delinquency more developed criminological aspects, while administrative and legal means is given insufficient attention. The aim of this paper is to examine the main problems of applying to juveniles of cer-

tain types of administrative punishments. An attempt was made to show the shortcomings of legal regulation in the sphere of application of penalties to minors. Attention is drawn to the existence of contradictions, conflicts in Russian administrative law on administrative responsibility of minors for the consumption of narcotic drugs and psychotropic substances without a doctor's appointment. The article assesses the effectiveness of certain types of penalties applicable to minors, suggest ways to improve them. Recommendations have been developed to include new more effective forms of punishment, in particular compulsory work, in the system of administrative punishment of minors. The problems concerning the application of administrative punishment to minors in the form of compulsory work are considered. The results of the study were the conclusions and proposals to address the identified problems and improve the administrative legislation in terms of the application of administrative penalties to non-adults.

Keywords: *administrative penalties, minors, fines, compulsion, legislation, administrative arrest, mandatory work.*

Received 15 October, 2017