УДК 342.951.

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ, ПРИМЕНЯЕМОГО В
ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Пономарев А. В., Русанова С. Ю., Османов Э. А.

Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

В статье раскрываются проблемы, связанные с определением сущности и особенностей административной ответственности несовершеннолетних. Учитывая положения юридической доктрины, авторы проводят анализ мер административного принуждения, применяемых в отношении несовершеннолетних, а также определяют их характерные признаки. На основе проведенного исследования авторы определяют пробелы в правовом регулировании исследуемой проблемы, а также вносят предложения нормативной регламентации и совершенствованию механизма применения профилактических мер, которые играют важную роль в предотвращении административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Ключевые слова: «административная ответственность», «административное принуждение», «ответственность несовершеннолетних», «предотвращение правонарушений», «признаки административного принуждения», «меры административно-правового принуждения».

Масштабные процессы (особенно негативные), происходящие в экономической, политической, социально-культурной и морально-психологической сферах, имеют существенные, часто неблагоприятное влияние на несовершеннолетних. Проявление девиантного поведения детей, совершение ими правонарушений является определенным индикатором, определяющим уровень морального состояния общества. Так, в 2018 г., как отмечает МВД РФ, выявлено почти 40,86 тыс. несовершеннолетних правонарушителей, из которых более 70% совершают правонарушения в составе групп, в том числе с участием взрослых, а количество малолетних правонарушителей значительно возросла в 34 регионах страны. По данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2018 г. уровень преступности среди подростков снизился почти на 5%, а в период с января по сентябрь 2019 г. картина по уровню подростковой преступности оставалась практически такой же, как и в первые три месяца 2018 г.

Кроме того, растет количество совершения административных проступков среди несовершеннолетних, что вызывает озабоченность общественности и правоохранительных органов и необходимость использования и совершенствования эффективных мер воздействия, которые бы снизили уровень правонарушений среди несовершеннолетних.

Мотивация поведения несовершеннолетних преимущественно обусловлена возрастными особенностями: неустойчивый мировоззрение и недостаточный жизненный опыт, подвижная система ценностей и склонность к подражанию, желание выделиться и показать себя самостоятельным, отсутствие критического отношения к своим поступкам и тому подобное. Существенно способствует девиантному поведению несовершеннолетних также отсутствие действенных

профилактических мер, бесконтрольность со стороны родителей, незанятость и безработица, обнищание и прочее.

К сожалению, реалии сегодняшнего дня свидетельствуют о высоком уровне латентности административных деликтов среди подростков, недостаточно урегулирован перечень мер воздействия на несовершеннолетних, отсутствуют законодательное закрепление процедур их применения и пренебрежение ими административно-юрисдикционных органов. Поэтому важным в этом аспекте является использование законодательно закрепленных, эффективных методов и средств предупреждения и борьбы с девиантным поведением несовершеннолетних, но обязательно на основе принципа гуманности. Учитывая это, совершенствование института административной ответственности несовершеннолетних и мер административного воздействия на них является актуальной проблемой в правовой науке.

Вопросы административной ответственности в целом исследовали такие ученые: В. Б. Аверьянов, Д. М. Бахрах, С. Т. Гончарук, О. В. Горбач, Е. В. Додин, И. К. Игошев, С. В. Кивалов, Т. Г. Корж, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоец, И. Д. Пастух, О. Ф. Скакун, Ю. А. Тихомиров, Я. Ю. Шевченко, О. М. Якуба, и др.

Современная юридическая доктрина содержит достаточное количество исследований, касаемо административной ответственности несовершеннолетних, но проблемные вопросы применения мер административного воздействия на несовершеннолетних, а также профилактическая (предупредительная) деятельность в отношении данных правонарушений исследовались лишь частично в трудах А. С. Васильева, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. О. Продаевича, В. П. Таранухи и т.п.

Специфика административной ответственности несовершеннолетних дает основания для выделения соответствующих мер правового воздействия, необходимых для перевоспитания правонарушителей, предупреждения совершения новых проступков, воспитания правосознания и правовой культуры этой категории лиц для соблюдения законодательства Российской Федерации и морально-этических основ существования и развития общества.

В науке выделяют три цели административной ответственности: воспитательную, общую превенцию, частную превенцию. Первостепенной целью превенции административных проступков несовершеннолетних выступает раскрытие причин и условий, способствующих совершению проступков, что является сущностью профилактической деятельности. Но, к сожалению, система таких причин и условий до сих пор четко не определена в юридической литературе, а в правоприменительной деятельности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, которые совершили несовершеннолетние, существует лишь формальная фиксация и отсутствуют предложения о принятии мер по устранению этих причин и условий.

Первоначальной целью привлечения лиц к юридической ответственности, в том числе и административной, является предупреждение правонарушений. Однако, способы профилактического влияния напрямую зависят от конкретного субъекта, к которому применяются данные меры. Профилактические, превентивные и иные меры административно-правового характера зачастую используются правоохранительными органами как один из наиболее действенных методов борьбы с правонарушениями несовершеннолетних. В. Додин отмечает, что

«предупреждение административной деликтности должно представлять собой организованную государством деятельность формальных и неформальных объединений и отдельных граждан, которая осуществляется на основании и для выполнения законов для искоренения причин и условий, способствующих совершению административных проступков, и которая обеспечивает формирование законопослушного поведения граждан в сфере государственного управления» [5, с. 72].

Стоит также согласиться с выводами О. Г. Стрельченко и А. Е. Намазова, что «предупреждение административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, является гуманным, действенным и наиболее эффективным средством (способом) сокращения количества административной деликтности, поскольку оно связано с такими мерами со стороны государства и общества, которые направлены не только на выявление и устранение причин и условий, способствующих правонарушениям, но и на содержание несовершеннолетнего от их совершения, прекращение правонарушений и привлечение их к ответственности» [9, с. 45].

Ю.И. Ковальчук определяет административную ответственность несовершеннолетних как применение в установленном порядке судебными органами административных взысканий и мер превентивного влияния на несовершеннолетних граждан, виновных в совершении административных проступков, для воспитания у них уважения к законам, к правилам социального общежития, а также предупреждения совершения ими новых правонарушений. По мнению ученого, меры воздействия, применяемые к несовершеннолетним, – это разновидность мер административной ответственности, заключающиеся в государственном осуждении неправомерного поведения лица и определенном ограничении ее прав и законных интересов. Эти меры обусловлены тем, что действующее законодательство России должно отражать принцип гуманизма, а именно, учитывать особенности психики несовершеннолетнего правонарушителя и его социальный статус [6, с. 111]. Прежде всего необходимо изучить психологические особенности личности, ее поведение, а лишь затем определяться с тем, какие именно профилактические и правовые меры необходимо принять. Поэтому встает вопрос о применении к несовершеннолетним мер не только правового, но и педагогического, психологического и медицинского характера.

Предупреждение административных правонарушений в целом и правонарушений несовершеннолетних в частности осуществляется через так называемые меры противодействия антиобщественной мотивации: экономические, социальные, технические (например, экономическая защита наименее обеспеченных слоев населения, влияние на различные социальные институты, установления технических средств тайного наблюдения в торговых точках, на дискотеках и ночных клубах и др.).

Правовое обоснование административной ответственности несовершеннолетних в современных условиях отражены в целом ряде нормативно-правовых актов, но имеет существенные недостатки. Так, нормативные акты, определяющие профилактику правонарушений несовершеннолетних, как одну из основных задач государства (Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»[4]), а также определяют понятие «ребенок»

и возрастную градацию на малолетних и несовершеннолетних («Конвенция о правах ребенка» [2]); формулируют нормативную регламентацию функционирования ювенальных органов, учреждений и служб (Федеральный закон №120-ФЗ от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [3]); устанавливающие особенности ответственности несовершеннолетних и меры административного воздействия на них (КоАП РФ) и тому подобное. Но на сегодняшний день, назрела острая необходимость в приведение в соответствие с современными условиями и международными стандартами по защите прав несовершеннолетних ювенальное законодательство и государственную ювенальную политику в целом (например, к требованиям Минимальных стандартных правил осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних, принятых Генеральной Ассамблеей ООН от 29 ноября 1985 г.).

Кроме того, «применение административного воздействия на несовершеннолетних должно осуществляться на принципах неукоснительного соблюдения процессуальных норм, гуманного отношения к их духовному состоянию, обеспечение права на защиту, справедливой оценки совершенного проступка и неотвратимого применения мер соответствующего влияния», как справедливо отмечает О. О. Кукшинова [7, с. 56].

Основной нормативный акт, регулирующий вопросы административной ответственности несовершеннолетних, – Кодекс РФ об административных правонарушениях, закрепляющий основные правовые гарантии несовершеннолетних в случае привлечения их к административной ответственности [1]: возраст, с которого наступает административная ответственность, а также особенности ответственности несовершеннолетних.

Анализ законодательства об административной ответственности несовершеннолетних дает возможность утверждать о наличии целого ряда пробелов и недостатков, которые в современных условиях создают существенные препятствия в борьбе с девиантным поведением несовершеннолетних. Среди них стоит отметить, во-первых, что КоАП РФ не закрепляет целого ряда существенных сроков и дефиниций. Так, например, Кодекс не дает определение административной ответственности (хотя Глава 2 имеет название «Административные правонарушения и административная ответственность»); не закрепляет широко применяемые понятия «несовершеннолетний» и «ребенок» (определение этих терминов приводится в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [3]); устанавливает систему мер воздействия на несовершеннолетних предусмотренную ст. 90 УК РФ. Следует обратить внимание, что на наш взгляд, отождествление уголовно-предупредительных мер и мер, предусмотренных по административно-правовым деликтам является недопустимым.

Во-вторых, законодательство не указывает целей применения мер воздействия на несовершеннолетних, поэтому их воспитательную цель можно понять только, анализируя содержание этих мер. Кроме того, отсутствует указание на основания административной ответственности несовершеннолетних в целом и основания применения каждой конкретной меры воздействия в частности. Отсутствует четкая дефиниция содержания административного правонарушения несовершеннолетних,

не определены условия освобождения несовершеннолетних от административной ответственности и возможности применения к ним различных мер государственного принуждения. Также следует отметить, что не определена градация мер административного воздействия в отношении несовершеннолетних в зависимости от оснований их применения и целевого назначения. Также, как справедливо указывает

В. О. Продаевич, «отсутствует указание на то, что эти меры воздействия применяются как замена административным наказаниям; нет положений, которые бы объясняли, сколько мер воздействия можно применить к несовершеннолетнему: одну или несколько; не указаны сроки применения мер воздействия на несовершеннолетних и т. д.» [8, с. 14-15]. Поэтому уместно было бы определить понятие, цель мер воздействия на несовершеннолетних и правовые последствия применения каждого из мероприятий.

В-третьих, действующее законодательство лишь частично и в общих чертах определяет механизм применения мер административного принуждения, применяемых к несовершеннолетним. Достаточно спорным является вопрос относительно должностных лиц и органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях на несовершеннолетнего, а и применять меры административно-правового воздействия, в то время как КоАП РФ закрепляет исключительную компетенцию по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, за районными, районными в городе, городскими или горрайонными судами [8].

Кроме того, порядок составления протокола об административном правонарушении и само производство осуществляется на общих основаниях, что не учитывает возрастных особенностей несовершеннолетнего правонарушителя и отходит от гуманистических принципов.

В-четвертых, законодатель недостаточно четко очерчивает перечень административных взысканий, которые могут применяться к несовершеннолетним за совершение ими отдельных правонарушений (в свое время в одном из проектов КоАП РФ был предусмотрен перечень административных взысканий, которые могут быть применены к несовершеннолетним). Только анализируя ст. 3.9 КоАП РФ, возможно понять, что только административный арест не может быть применен к несовершеннолетним, хотя было бы уместным, учитывая принцип гуманизма и имплементации международных стандартов прав человека, исключить возможность применения также исправительных работ.

Меры административного воздействия, применяемые к несовершеннолетним, характеризуются следующими признаками [6]:

1. Применяются на основе норм административного права и являются мерами государственного принуждения, что делает их похожими на административные взыскания. К сожалению, как уже отмечалось, национальное законодательство недостаточно регламентирует механизм применения этих мер принуждения.

2. Могут быть применены органом административной юрисдикции только к лицу, которое непосредственно совершило административный проступок и есть деликтоспособному, но могут быть применены только к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет, а учитывая темпы акселерации молодежи в современной

жизни, возможно, является уместным снижение возраста для привлечения несовершеннолетних к административной ответственности.

3. Создают для правонарушителя неблагоприятные юридические последствия, которые выражают осуждение поведения правонарушителя и содержат ограничения его личных благ и других правовых интересов (например, морально-психологическое воздействие такого мероприятия, как выговор или строгий выговор).

4. Применяется к правонарушителю для достижения определенных целей, хотя законодательство не закрепляет такой цели нормативно (в отличие от четко определенной в ст. 3.1 КоАП РФ цели административных наказаний). Кроме того, в мерах воздействия отсутствует элемент кары, который присутствует в административных наказаниях.

5. Основанием применения является административный проступок.

Учитывая указанные признаки, можно отметить, что меры воздействия на несовершеннолетних, как и административные наказания, являются мерами административной ответственности. Но они имеют определенные отличия. К последним В. О. Продаевич относит: 1) применение административного наказания вызывает возникновение состояния, когда лицо считается таким, что в течение года привлекалось к административной ответственности; применение же мер воздействия таких правовых последствий не порождает; 2) элемент кары более присущ административным наказаниям, чем мерам влияния на несовершеннолетних; 3) меры воздействия на несовершеннолетних применяются лишь как замена административных наказаний [8, с. 199]. Кроме того, меры административного воздействия должны иметь четко выраженный превентивно-воспитательный характер, поскольку правильное и своевременное применение их к несовершеннолетнему правонарушителю позволит выработать у него чувство личной ответственности. Стоит также отметить, что административно принудительные меры применяются не только к несовершеннолетним, но и к их родителям в случае ненадлежащего воспитания своих детей.

Учитывая вышесказанное, меры воздействия, применяемые к несовершеннолетним, – это особая разновидность мер административной ответственности, что является государственным осуждением неправомерного поведения лица, имеет предохранительно-воспитательный характер и заключается в ограничении личных благ и других правовых интересов несовершеннолетнего и на основе принципа гуманности.

Однако вызывает сомнения эффективность, действенность предусмотренных в национальном законодательстве мер воспитательного воздействия, поскольку они основываются на психологическом, моральном факторе и тесно взаимосвязаны с уровнем правового сознания, правовой культуры, моральных и этических принципов и ценностей несовершеннолетнего. Исходя из этого, рационально было бы пересмотреть меры воздействия на несовершеннолетних, рассмотреть вопросы расширения круга действующих мер воздействия (например, особых требований к поведению несовершеннолетнего, использования определенных форм досуга, запрет посещать определенные места и т. п.). А также уместным было бы создание надзорных инстанций для обеспечения реализации этих мер.

Так, например, О. Л. Чернецкий предлагает «пересмотреть перечень мер воздействия, которые применяются к несовершеннолетним. В частности, меры дисциплинарной ответственности следует заменить на: 1) обнародование информации о совершении административного проступка несовершеннолетним, что является формой внешнего осуждения противоправной деятельности несовершеннолетнего; 2) корректировка отдыха и санкционирование правил поведения несовершеннолетнего, которые будут выражаться в запрете посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением механическим транспортным средством, запрет на пребывание вне места жительства в течение определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения специализированного государственного органа, обязанность являться для регистрации; 3) обязательства посещать учебные программы правоохранительного направления с установлением дней, продолжительности и времени начала и окончания занятий, а также учреждений; 4) общественные работы состоят в выполнении правонарушителем в свободное от работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ» [10, с. 19].

Подводя итог исследованию вопроса применения мер административного воздействия, применяемого в отношении несовершеннолетних, следует отметить, что сегодня профилактическое значение мер воздействия, применяемых к ним – незначительное. Исходя из этого, назрела острая необходимость в усовершенствовании правового регулирования института административной ответственности несовершеннолетних. Нормативного регулирования требуют вопросы определения понятия, а также формулирование целей мер воздействия, применяемых к несовершеннолетним. Правовой регламентации требуют также правовые последствия применения административных мер. Необходимо законодательно определить и перечень правонарушений, за совершение которых применяются меры воспитательного воздействия, определить понятие для последних, детально прописать процедуру применения таких мер. Стоит сочетать меры правового характера с мерами педагогического, психологического и медицинского характера.

Для систематизации нормативного закрепления административной ответственности несовершеннолетних и ее дальнейшего совершенствования целесообразно в КоАП РФ предусмотреть отдельную главу «Административная ответственность несовершеннолетних», в которой необходимо раскрыть: цели административной ответственности несовершеннолетних; функции субъектов, имеющих право привлекать к ответственности несовершеннолетних; виды основных и дополнительных мер административного воздействия и процедуру их применения; порядок освобождения несовершеннолетних от административной ответственности; порядок привлечения к ответственности родителей и лиц, их заменяющих. , ввиду сказанного, поддержим мнение А.А. Кукшиновой о необходимости выделения в отдельный раздел особенностей производства по делу об административных правонарушениях несовершеннолетних, «в котором целесообразно отразить перечень правонарушений, за совершение которых применяются меры воспитательного воздействия, и их понятие» [7, с. 62].

Вместе с тем законодательство должно быть максимально гуманным к несовершеннолетним правонарушителям. Предупреждение является самым эффективным и самым гуманным способом борьбы с правонарушениями, является эффективным средством сокращения количества детской административной деликтности. Также стоит применять наиболее эффективные методы и средства

борьбы с подобными правонарушениями, учитывая неуклонный рост их количества среди указанной группы субъектов административных правоотношений.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (последняя редакция) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. М., cop.1997-2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661 (дата обращения 30.09.2020)
2. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) (последняя редакция) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. М., cop.1997-2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (дата обращения 30.09.2020)
3. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ (последняя редакция) // Гарант [Электронный ресурс]. М., cop.1997-2019. URL: <https://base.garant.ru/12116087/> (дата обращения 30.09.2020)
4. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 N 124-ФЗ (последняя редакция) // Гарант [Электронный ресурс]. М., cop.1997-2019. URL: <https://base.garant.ru/179146/> (дата обращения 30.09.2020)
5. Додин Е. В. Административная деликтология / Е. В. Додин. - О. : АО БАХВА. 1997. – 408 с.
6. Ковальчук Ю.И. Особенности административной ответственности несовершеннолетних / Ю.И. Ковальчук. 2003. № 6. – С. 111-114.
7. Кукшинова О. О. особенности административной ответственности несовершеннолетних / О. О. Кукшинова // Таможенное дело. 2015. № 5(101). – С. 55-63.
8. Продаевич В. А. Место административной ответственности в системе мер административного принуждения: автореф. дисс. канд. юр. Наук / В. О. Продаевич. 2007. – 20 с.
9. Стрельченко О. Г. Направления предупреждения административной деликтности несовершеннолетних / О. Г. Стрельченко // Актуальные проблемы государства и права. 2014. № 71. – С. 43-49.
10. Чернецкий А. Л. Правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних в России: автореф. дисс. канд. юр. наук / О. Л. Чернецкий. 2012. – 22 с.

Ponomarev A., Rusanova S., Osmanov E. Problems of application and prospects for improving the administrative impact used in regarding minors // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 6 (72). № 4. – P. 280-287.

The article reveals the problems associated with the definition of the essence and features of administrative responsibility of minors. Taking into account the provisions of the legal doctrine, the authors analyze the measures of administrative coercion applied to minors, and also determine their characteristic ones. On the basis of the study, the authors identify gaps in the legal regulation of the problem under study, and also make proposals for normative regulation and improving the mechanism for applying preventive measures, which play an important role in preventing administrative offenses committed by minors.

Key words: “administrative responsibility”, “administrative coercion”, “responsibility of minors”, “prevention of offenses”, “signs of administrative coercion”, “measures of administrative and legal coercion”.

Spisok literatury

1. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 N 195-FZ (poslednyaya redakciya) // Konsul'tant Plyus [Elektronnyj resurs]. M., cop.1997-2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661 (data obrashcheniya 30.09.2020)
2. Konvenciya o pravah rebenka (odobrena General'noj Assambleej OON 20.11.1989) (vstupila v silu dlya SSSR 15.09.1990) (poslednyaya redakciya) // Konsul'tant Plyus [Elektronnyj resurs]. M., cop.1997-2019. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (data obrashcheniya 30.09.2020)
3. Federal'nyj zakon «Ob osnovah sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenij nesovershennoletnih» ot 24 iyunya 1999 g. №120-FZ (poslednyaya redakciya) // Garant [Elektronnyj resurs]. M., cop.1997-2019. URL: <https://base.garant.ru/12116087/> (data obrashcheniya 30.09.2020)
4. Federal'nyj zakon «Ob osnovnyh garantiyah prav rebenka v Rossijskoj Federacii» ot 24.07.1998 N 124-FZ (poslednyaya redakciya) // Garant [Elektronnyj resurs]. M., cop.1997-2019. URL: <https://base.garant.ru/179146/> (data obrashcheniya 30.09.2020)
5. Dodin E. V. Administrativnaya deliktologiya / E. V. Dodin. - O. : AO BAHVA. 1997. – 408 s.
6. Koval'chuk YU.I. Osobennosti administrativnoj otvetstvennosti nesovershennoletnih / YU.I. Koval'chuk. 2003. № 6. – S. 111-114.
7. Kukshinova O. O. osobennosti administrativnoj otvetstvennosti nesovershennoletnih / O. O. Kukshinova // Tamozhennoe delo. 2015. № 5(101). – S. 55-63.
8. Prodaevich V. A. Mesto administrativnoj otvetstvennosti v sisteme mer administrativnogo prinuzhdeniya: avtoref. diss. kand. jur. Nauk / V. O. Prodaevich. 2007. – 20 s.

9. Strel'chenko O. G. Napravleniya preduprezhdeniya administrativnoj deliktности nesovershennoletnih / O. G. Strel'chenko // Aktual'nye problemy gosudarstva i prava. 2014. № 71. – S. 43-49.
10. Cherneckij A. L. Pravovoe regulirovanie administrativnoj otvetstvennosti nesovershennoletnih v Rossii: avtoref. diss. kand. yur. nauk / O. L. Cherneckij. 2012. – 22 s.