

# §6

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Т.А. Ильина

### К ПРОБЛЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

**П**роблема административной ответственности за совершение правонарушений в целом, и административной ответственности несовершеннолетних в частности, является на сегодняшний день в России острой и достаточно актуальной.

Административная ответственность несовершеннолетних составляет особый вид юридической ответственности, ей свойственны все признаки последней. В юридической литературе проблемам административной ответственности уделялось и уделяется немало внимания. В работах, составляющих общетеоретическую базу административной ответственности были рассмотрены ее материальные и процессуальные аспекты, обоснованы предложения по развитию законодательства об административных проступках, многие из которых составили теоретическую основу кодификации действующего законодательства. Теоретические положения, которые содержатся в них, и их обоснование не потеряли своего значения и до сих пор.

Следует отметить, что в действующем законодательстве не дается определения административной ответственности, несмотря на то, что в КоАП РФ есть указание на то, что мерой административной ответственности является административное наказание, которое применяется с целью перевоспитания лица, совершившего административное правонарушение и предотвращения совершения правонарушений. Отсутствие законодательного определения понятия административной ответственности порождает дискуссии среди ученых относительно его сущности и содержания, о чем свидетельствует наличие многочисленных точек зрения по этому поводу.

В научной литературе предлагаются различные определения понятия административной ответственности. При этом административная ответственность рассматривается как деятельность, связанная с применением административных наказаний, как специфическая форма негативного реагирования, как разновидность правоотношений<sup>1</sup>. Необходимо подчеркнуть, что при этом за основу дефиниций административной ответственности ученые берут два основных признака: административный проступок и административное взыскание<sup>2</sup>. Таким образом, административную ответственность традиционно связывают с применением принудительных мер, рассматривают ее как предусмотренную санкциями правовых норм реакцию на правонарушение и осуществление санкций.

При исследовании сущности административной ответственности несовершеннолетних может быть выделено различное количество ее специфических особенностей.

Считаем целесообразным, акцентировать внимание на следующих особенностях административной ответственности несовершеннолетних:

а) цели административной ответственности, применяемой к несовершеннолетним, в значительной степени обуславливают меньший объем и степень лишения или ограничения прав и свобод несовершеннолетних лиц по сравнению со взрослыми правонарушителями;

б) к несовершеннолетним не могут применяться такие же меры наказания, как и для взрос-

<sup>1</sup> См.: Административное право Российской Федерации / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2011. – С.10.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М., 2008. – С. 7.

лых правонарушителей, например, к несовершеннолетним не применяется административный арест;

в) административная ответственность несовершеннолетних налагается за правонарушения, предусмотренные ст. ч.1, 2, 3 ст. 20.20, ст. 20.21, ст. 6.8 КоАП РФ и другие, которые являются общественно опасными.

г) за совершение административных правонарушений к ответственности наряду с несовершеннолетними, могут быть привлечены и их родители (ст. 20.20. КоАП РФ)

В то же время за некоторые проступки несовершеннолетние не могут быть привлечены к ответственности.

Следовательно, можно говорить о том, что несовершеннолетний возраст правонарушителя является обстоятельством, смягчающим административную ответственность.

В том случае, когда во время совершения административного правонарушения вред причинен несовершеннолетним, который достиг шестнадцатилетнего возраста и имеет самостоятельные доходы, судья имеет право принять решение о самостоятельном возмещении несовершеннолетним причиненного вреда или обязать своим трудом устранить этот ущерб.

По нашему мнению, к особым признакам административной ответственности несовершеннолетних следует также отнести:

- воспитательный характер административной ответственности, так как к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет, как правило, применяются меры воздействия, которые не являются административными наказаниями;
- применение мер административной ответственности к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет на общих основаниях (в случае совершения мелкого хищения, нарушения правил дорожного движения, мелкого хулиганства, злого неповиновения законному требованию или распоряжению работника органа внутренних дел). Однако и в этих случаях не исключается применение мер, предусмотренных КоАП РФ на общих основаниях, если с учетом личности нарушителя к нему целесообразнее применить именно эти меры.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях несовершеннолетних, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет, производится в судебном порядке судами, которые наделены правом привлечения к административной ответственности

этой категории субъектов, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами внутренних дел.

Особенность применения мер государственного принуждения к несовершеннолетним за совершение административных правонарушений состоит в том, что по общему правилу лицо подлежит административной ответственности лишь по достижению 16-летнего возраста, однако, к лицам не достигшим 16 лет, могут применяться меры воспитательного характера, предусмотренные Указом Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (с изменениями от 25.02.1993 г.). В тоже время нельзя рассматривать данные меры как меры административной ответственности, т.к. КоАП РФ, четко указывает, что возможность привлечения лица к административной ответственности наступает с 16 лет.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, могут применять следующие меры воздействия воспитательного характера: вынесение предупреждения; объявление выговора или строгого выговора; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, или общественных воспитателей; направление в специальное лечебно-воспитательное учреждение; помещение несовершеннолетнего, достигшего одиннадцатилетнего возраста, в случае совершения им общественно опасных действий или злого и систематического нарушения правил общественного поведения в специальное воспитательное учреждение для детей и подростков (специальную школу, специальное профессионально-техническое училище); установление обязанности для несовершеннолетнего принести публичное или в иной форме извинение потерпевшему.

Меры государственного принуждения в отношении несовершеннолетних в большей степени, чем административная ответственность взрослых правонарушителей, имеет морально-воспитательные цели, поэтому перевоспитание и исправление правонарушителей возможно и без применения мер административной ответственности.

В то же время следует отметить и то, что дискуссионным является не только вопрос о мерах принуждения и мерах административной ответственности, применяемых к несовершеннолетним, но и вопрос о степени опасности административных правонарушений.

Ряд ученых называет административные правонарушения общественно опасными, ссылаясь при

этом на материальное единство всех правонарушений, отличие между которыми заключается лишь в степени общественной опасности<sup>3</sup>. Другие ученые, в частности, М.С. Студеникина, отмечают, что административный проступок не является общественно опасным деянием<sup>4</sup>.

В то же время большинство исследователей признают административные правонарушения общественно вредными. Об общественной вредности административных проступков свидетельствует также то, что при определении форм вины в КоАП РФ речь идет не об антиобщественной направленности деяния, не о его общественной небезопасности, а о вредных последствиях. Можно выделить признаки административного правонарушения: противоправность, виновность, а в ряде случаев наступление вредных последствий. Думается, что более верной является позиция, согласно которой административное правонарушение — это общественно опасное деяние, но степень общественной опасности в нём меньше, чем, например, в преступлении. Данная позиция обусловлена тем, что зачастую административное правонарушение имеет материальный состав, следовательно влечет за собой наступление вредных последствий. В подобном случае нельзя говорить о вредности данных проступков. В связи с изложенным следует согласиться с той точкой зрения, что любое нарушение прав несет в себе определенную степень общественной опасности, в зависимости от которой их можно классифицировать.

Административная ответственность несовершеннолетних за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой уголовную ответственность. По мнению ученых-административистов, ответственность применяется не только за нарушение правил, установленных административно-правовой нормой, но и за нарушение норм других отраслей права<sup>5</sup>. Существует также мнение, что основанием административной ответственности является совершение несовершеннолетним лицом правонарушения, которое не составляет большой общественной

опасности<sup>6</sup>. Однако действующее законодательство не допускает возможности применения мер административного взыскания как замены уголовной ответственности<sup>7</sup>.

С учетом вышеизложенного, можно отметить, что особенности административной ответственности несовершеннолетних заключаются в применении уполномоченными органами к несовершеннолетним определенных мер административного принуждения, отличающихся от мер, применяемых по отношению к взрослым правонарушителям, в виде конкретных административных наказаний, преследующих воспитательную цель, и одновременно как их специфическая обязанность (или обязанность их родителей) нести неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных мер.

Административная ответственность несовершеннолетних может рассматриваться как часть общего института административной ответственности и имеет все признаки данного института (субъект, объект, субъективная сторона, объективная сторона, содержание правового регулирования и процедура производства), который подтверждается рядом статей из разных разделов Кодекса РФ об административных правонарушениях. Она является средством охраны общественных отношений, которые регулируются различными отраслями права, — конституционным, гражданским, трудовым, финансовым, собственно административным. В случае нарушения требований административно-правовых норм ответственность наступает не перед второй стороной правоотношений, а перед государством<sup>8</sup>.

Привлечение несовершеннолетних лиц, которые совершили административные правонарушения, к административной ответственности осуществляется по большей части государственными органами, которые выполняют функции государственного управления в соответствующей сфере общественных отношений. Однако, по нашему мнению, перечень этих органов нуждается в пересмотре с целью уменьшения их количества. В

<sup>3</sup> См.: Даньшин И.Н. Ответственность за хулиганство по советскому уголовному праву. — Харьков. 1971. — С. 92.

<sup>4</sup> См.: Студеникина М.С. Советское административное право. — М., 1997. — С. 11.

<sup>5</sup> См.: Петров С.М. Административная ответственность за нарушения норм трудового законодательства // Кадровые решения. — 2006. — №4. — С. 10.

<sup>6</sup> См.: Советское административное право / Отв. ред. П.Т. Василенков. — М., 1990.

<sup>7</sup> См.: Чеснокова О.А. Принципы уголовной и уголовно-правовой политики // Вопросы российского и международного права. — 2011. — № 4. — С. 73.

<sup>8</sup> См.: Макаренко И.А. Личность несовершеннолетнего обвиняемого как объект криминалистического исследования. — М., 2006.

подавляющем большинстве случаев административная ответственность является конечным результатом контрольных полномочий органов государственной власти, так как привлечение к административной ответственности завершает процесс реализации органом государственного управления такой функции государственного управления, как контроль.

Одним из проблемных аспектов административно-деликтного законодательства является нормативное закрепление положения относительно возможности установления состава проступка и ответственности за его совершение, а также применение соответствующих норм за пределами КоАП РФ<sup>9</sup>.

К основным нормативным актам, регулирующим административную ответственность несовершеннолетних, относятся не только КоАП РФ, но Федеральный закон от 24 июля 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>10</sup>, Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних от 3 июня 1967 г. (далее — Положение 1967 г.)<sup>11</sup> и ряд других нормативных актов, включая положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на региональном уровне, которые также являются субъектами административной юрисдикции. Деятельность этих комиссий ограничена действием Положения от 1967 г. и нормами КоАП РФ. Такой подход к построению законодательства об административной ответственности приводит к возникновению коллизий, поэтому, представляется целесообразным, именно КоАП РФ считать единственным законодательным актом, регулирующим вопросы административной ответственности несовершеннолетних.

Для систематизации нормативного закрепления административной ответственности несовершеннолетних и его дальнейшего совершенствования целесообразно в КоАП РФ предусмотреть отдельный раздел «Административная ответственность

несовершеннолетних», в котором необходимо раскрыть: цели административной ответственности несовершеннолетних; функции субъектов, имеющих право привлекать к ответственности несовершеннолетних; виды основных и дополнительных административных наказаний и процедуру их применения; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность несовершеннолетних; порядок освобождения несовершеннолетних от административной ответственности; порядок привлечения к ответственности родителей и лиц их заменяющих за проступки, совершенные несовершеннолетними.

При привлечении несовершеннолетних к административной ответственности необходимо учитывать особенности их психологического и возрастного развития.

Психологическое и возрастное развитие несовершеннолетнего являются теми критериями, которые, с одной стороны, определяют способность лица быть участником определенных правоотношений, в частности, тех, которые возникают по поводу совершения административного правонарушения, с другой — указывают на индивидуальные (личностные) его характеристики<sup>12</sup>.

В связи с этим, представляется целесообразным, в разделе «Административная ответственность несовершеннолетних» закрепить положение о том, что несовершеннолетний, который во время совершения административного правонарушения не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими, до применения мер воздействия принудительно-воспитательного характера, должен быть направлен на комплексную психолого-психиатрическую экспертизу.

В КоАП РФ существуют пробелы относительно вопросов, кем и в каком порядке определяется состояние невменяемости лица (несовершеннолетнего), которое совершило правонарушение. Поскольку КоАП РФ не предусматривает проведения судебно-психиатрической экспертизы, предлагается закрепить в нем необходимость проведения психиатрического осмотра несовершеннолетних, если есть основания считать, что у них имеется психическое расстройство. Постановку

<sup>9</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» п. 16 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2005. — № 6. — С. 3.

<sup>10</sup> Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1967. — № 23. — Ст. 536.

<sup>11</sup> СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.

<sup>12</sup> См.: Арчаков М. Процессуальные проблемы гарантии возмещения несовершеннолетнему потерпевшему вреда, причиненного преступлением // Российский следователь. — 2011. — № 13. — С. 9.

вопроса перед соответствующими медицинскими учреждениями о проверке наличия у несовершеннолетнего психического расстройства целесообразно возложить на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, закрепив их права, обязанности и порядок направления на психиатрическую экспертизу в соответствующем нормативном акте.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в современных условиях административная ответственность не всегда выполняет свои функции в борьбе с девиантным поведением несовершеннолетних, поскольку при привлечении последних к ответственности к ним (в подавляющем большинстве случаев) применяются меры воспитательного воздействия, которые фактически не являются административными наказаниями и не приводят к наступлению юридических последствий для правонарушителя. Применение соответствующих мер к несовершеннолетним правонарушителям не дает желаемого результата, поскольку безнаказанность приводит к безответственности.

Данные статистики показывают, что в течение последних лет в отдельных регионах РФ наблюдается рост количества правонарушений, совершенных лицами, не достигшими возраста административной ответственности. Например, в Магаданской области по состоянию на 1 января 2012 г. среди несовершеннолетних, состоящих на учете, количество лиц, совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, составляет более 25%, а совершивших правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания — 5%. Кроме того, в период отбытия наказания, при условно-досрочном освобождении, (осуждении с испытательным сроком) 14-летние подростки нередко продолжают нарушать закон, совершая административные правонарушения<sup>13</sup>.

Это дает основания говорить о целесообразности снижения возраста административной ответственности до 14 лет, поскольку несовершеннолетние в указанном возрасте, в силу своего физиологического и психического развития, полностью понимают суть и последствия своих поступков и могут руководить ими.

В связи с этим, представляется целесообразным в разделе «Административная ответственность несовершеннолетних» выделить отдельную статью «Возраст, по достижении которого наступает ответственность несовершеннолетних», закрепляющую возможность снижения в исключительных случаях возраста привлечения к ответственности несовершеннолетних до 14 лет исходя из опасности совершенных им правонарушений.

Таким образом, проведенные исследования показали, что административная ответственность несовершеннолетних характеризуется целым рядом особенностей, которые обуславливают необходимость их учета в правоприменительной практике.

В связи с тем, что административно-юрисдикционная деятельность в отношении несовершеннолетних регулируется целым рядом нормативных актов, для совершенствования правового регулирования и систематизации правовых норм об административной ответственности несовершеннолетних целесообразно в КоАП РФ предусмотреть отдельный раздел «Административная ответственность несовершеннолетних», в котором целесообразно закрепить особенности и порядок привлечения несовершеннолетних к административной ответственности, а также определить перечень мер, применяемых к несовершеннолетним и механизм их реализации.

В связи с тем, что в КоАП РФ существуют пробелы относительно вопросов определения состояния невменяемости несовершеннолетнего лица, которое совершило правонарушение, целесообразно закрепить порядок проведения судебной психолого-психиатрической экспертизы, в котором предусмотреть, что постановку вопроса перед соответствующими медицинскими учреждениями о проверке наличия у несовершеннолетнего психического расстройства осуществляют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Думается, что внесенные данных предложений позволит решить ряд теоретических и практических проблем привлечения к административной ответственности несовершеннолетних. Это позволит повысить уровень защиты прав несовершеннолетних в рамках административного судопроизводства и создаст предпосылки для борьбы с правонарушениями данной категории граждан.

<sup>13</sup> См.: Ткачев В.Н. Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и восстановительное правосудие: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д, 2002.

**Библиографический список:**

1. Арчаков М. Процессуальные проблемы гарантии возмещения несовершеннолетнему потерпевшему вреда, причиненного преступлением // Российский следователь. — 2011. — № 13.
2. Административное право Российской Федерации: учебник / Под ред. Л.Л. Попова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2011.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008.
4. Башкатов И.П. Психология неформальных подростково-молодежных групп. — М.: Изд-во «Информпечать», 2000.
5. Даньшин И.Н. Ответственность за хулиганство по советскому уголовному праву. — Харьков, 1971.
6. Макаренко И.А. Личность несовершеннолетнего обвиняемого как объект криминалистического исследования. — М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2006.
7. Петров С.М. Административная ответственность за нарушения норм трудового законодательства // Кадровые решения. — 2006. — №4.
8. Советское административное право: Учебник / Отв. ред. П.Т. Василенков. — М.: Юрид. лит., 1990.
9. Студеникина М.С. Административное право: Учебное пособие. — М., 1997.
10. Ткачев В.Н. Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и восстановительное правосудие: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д, 2002.
11. Чеснокова О.А. Принципы уголовной и уголовно-правовой политики // Вопросы российского и международного права. — 2011. — № 4.

**References (transliteration):**

1. Archakov M. Protsessual'nye problemy garantii vozmeshcheniya nesovershennoletnemu poterpevshemu vreda, prichinennogo prestupleniem / M. Archakov // Rossiyskiy sledovatel'. — 2011. — № 13.
2. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik / Pod red. L.L. Popova. — 3-e izd., pererab. i dop.. — M.: Yurayt, 2011. — 447 s.
3. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo: uchebnik / D.N. Bakhrakh, B.V. Rossinskiy, Yu.N. Starilov. — 3-e izd., pere smotr. i dop. — M.: Norma, 2008.
4. Bashkatov I.P. Psikhologiya neformal'nykh podrostkovo-molodezhnykh grupp. — M.: Izd-vo «Informpechat'», 2000.
5. Dan'shin I.N. Otvetstvennost' za khuliganstvo po sovetскому уголовному праву. — Khar'kov. 1971.
6. Makarenko I.A. Lichnost' nesovershennoletnego obvinyaemogo kak ob'ekt kriminalisticheskogo issledovaniya. — M.: Izd-vo «Yurlitinform», 2006.
7. Petrov S.M. Administrativnaya otvetstvennost' za narusheniya norm trudovogo zakonodatel'stva // Kadrovye resheniya. — 2006. — №4.
8. Sovetskoe administrativnoe pravo: Uchebnik / Otv. red. P.T. Vasilenkov. M.: Yurid. lit., 1990.
9. Studenikina M.S. Sovetskoe administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie. M.: Norma 1997.
10. Tkachev V.N. Osvobozhdenie nesovershennoletnikh ot ugovolnoy otvetstvennosti i vosstanovitel'noe pravosudie: Diss. ... kand. yurid. nauk: 12.00.08. Rostov-n/D, 2002.
11. Chesnokova O.A. Printsipy ugovolnoy i ugovolno-pravovoy politiki / O.A. Chesnokova // Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava. — 2011. — № 4.