СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

СТАРОВОЙТ С.А.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
факультета милиции Академии Министерства внутренних дел
Республики Беларусь

На основе анализа отечественного административно-деликтного законодательства автором рассмотрены особенности административной ответственности несовершеннолетних. С учетом проведенного исследования сформулированы научно обоснованные рекомендации по совершенствованию института освобождения от административной ответственности несовершеннолетних. Исходя из приведенного в статье законодательного опыта некоторых государств, предложена система мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних в случае освобождения их от административной ответственности.

Based on the analysis of the domestic tort-administrative legislation, the author is considering the features of the administrative responsibility of juvenile offenders. In view of conducted research, scientifically based recommendations for improving the institution of exemption from administrative responsibility of juvenile offenders have been formulated. Based on the legislative experience of some countries, a system of educational measures for juvenile offenders has been proposed in case of their exemption from administrative responsibility.

Профилактика правонарушений несовершеннолетних является одним из приоритетных направлений государственной политики Республики Беларусь. Основы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с деятельностью по реализации данного направления, устанавливает Закон Республики Беларусь от 31 мая 2003 г. № 200-З «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон № 200-З).

Одной из задач профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является предупреждение правонарушений несовершеннолетних, выявление и устранение их причин и условий (абз. 2 ч. 1 ст. 2 Закона № 200-З). Для решения указанной задачи отечественным законодательством предусмотрено проведение компетентными органами, учреждениями и организациями индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей, а также применение комплекса правовых средств, среди которых, помимо различных форм убеждения, особо следует выделить такую меру государственного принуждения, как административная ответственность. Согласно ст. 4.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) «административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности в соответствии с настоящим кодексом».

Рассматривая особенности административной ответственности несовершеннолетних, следует отметить, что несовершеннолетним в соответствии с административно-деликтным законом признается «физическое лицо, которое на день совершения административного правонарушения не достигло возраста восемнадцати лет» (абз. 8 ст. 1.3 КоАП). Условия административной деликтоспособности несовершеннолетних так же, как и физических лиц, достигших 18 лет, определены в КоАП и сводятся к двум основным критериям: возраст и вменяемость, которые в совокупности образуют юридическую характеристику субъекта административной ответственности. В КоАП не раскрывается понятие вменяемости, однако его содержание можно уяснить, проанализировав ст. 4.4 КоАП.

Согласно указанной норме не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения деяния находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло сознавать фактический характер и противоправность своего действия (бездействия) или руководить им вследствие хронического или временного психического расстройства, слабоумия или иного психического заболевания. Указанные обстоятельства подлежат установлению судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, с назначением в случае необходимости судебно-психиатрической экспертизы по делу об административном правонарушении.

Таким образом, несовершеннолетний как субъект административной ответственности – это физическое лицо, вменяемое, достигшее установленного законом возраста и совершившее административное правонарушение. Вместе с тем в силу особенностей специального административно-правового статуса несовершеннолетний подпадает под действие ряда исключений из общих положений административно-деликтного законодательства и поэтому вполне обоснованно считается особым субъектом административной ответственности [1, с. 60].

Вышеизложенное позволяет полагать, что, кроме принимаемых большинством членов научного сообщества универсальных признаков административной ответственности [1, с. 48–50], административная ответственность несовершеннолетних как мера государственного принуждения, применяемая уполномоченными на то органами, ведущими административный процесс, к особым субъектам, имеет свои характерные особенности.

Проведенный анализ административно-деликтных норм позволил выделить следующие особенности административной ответственности несовершеннолетних:

1) достижение ко времени совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (ч. 1 ст. 4.3 КоАП).

Указанная особенность, как отмечалось ранее, является одновременно одним из условий привлечения к административной ответственности физического лица, совершившего административное правонарушение, ведь по общему правилу административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения именно 16-летнего возраста.

Вместе с тем из данного правила законодателем сделано исключение. Часть 2 ст. 4.3 КоАП определяет, что санкциями шестнадцати статей Особенной части КоАП установлен пониженный возраст административной ответственности – 14 лет. На наш взгляд, установление 14-летнего возраста административной ответственности за совершение отдельных деликтов (среди которых умышленное причинение телесного повреждения и иные насильственные действия, мелкое хулиганство и другое) обусловлено распространенностью этих правонарушений в молодежной среде, а также тем, что подростками в возрасте 14 лет уже должна осознаваться противоправность таких деяний.

Так, по сведениям Единого государственного банка данных о правонарушениях, в 2019 году на территории Республики Беларусь зарегистрировано 15 тыс. 988 административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними*, из них 1 361 правонарушение совершено лицами в возрасте 14–15 лет.

---

* Количество дел об административных правонарушениях, по которым вынесены постановления о наложении административного взыскания.

Следует отметить, что административной ответственности не подлежит несовершеннолетний, хотя и достигший возраста, предусмотренного КоАП, однако вследствие отставания в умственном развитии, не связанного с психическим расстройством (заболеванием), во время совершения деяния был не способен сознавать его фактический характер или противоправность (ч. 3 ст. 4.3 КоАП);

2) совершение административного правонарушения несовершеннолетним лицом признается обстоятельством, смягчающим административную ответственность (п. 7 ч. 1 ст. 7.2 КоАП).

Несовершеннолетие характеризует субъекта административной ответственности и учитывается в качестве смягчающего ответственность обстоятельства независимо от того,

переступил ли подросток едва порог возраста, минимально необходимого для привлечения его к административной ответственности, либо до достижения совершеннолетия во время совершения противоправного деяния оставалось несколько суток или даже несколько часов [2, с. 247]. В то же время учет общих возрастных особенностей, характерных для всех несовершеннолетних, по нашему мнению, не должен исключать необходимости установления и учета особенностей, присущих подросткам конкретного возраста (например, 14 и 17 лет). Неслучайно законодатель к обстоятельствам, подлежащим доказыванию по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, относит возраст несовершеннолетнего с обязательным установлением числа, месяца и года рождения (п. 1 ч. 2 ст. 6.2 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП)). Учитывая вышеизложенное, следует отметить, что установление точного возраста виновного является необходимым обстоятельством, так как несовершеннолетие является, по сути, средством индивидуализации административной ответственности;

3) вовлечение несовершеннолетнего в административное правонарушение является отягчающим административную ответственность обстоятельством (п. 3 ч. 1 ст. 7.3 КоАП). При этом следует отметить, что подобные действия могут являться объективной стороной и образовывать состав самостоятельного административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.4 «Вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественное поведение» КоАП (например, в случае вовлечения лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, заведомо несовершеннолетнего в употребление алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива в общественном месте).

Подчеркнем, что наличие совершеннолетних соучастников административного правонарушения является обстоятельством, подлежащим установлению по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним (п. 2 ч. 2 ст. 6.2 ПИКоАП);

4) формальное допущение и признание ответственности родителей или лиц, их заменяющих, за противоправные деяния, совершенные несовершеннолетними, не достигшими установленного законом возраста.

Так, ст. 9.4 КоАП устанавливает ответственность указанных субъектов за невыполнение обязанностей по воспитанию детей, повлекшее совершение несовершеннолетним деяния, содержащего признаки административного правонарушения либо преступления, но не достигшим ко времени совершения такого деяния возраста, с которого наступает административная или уголовная ответственность за совершенное деяние.

Родители или лица, их заменяющие, несут ответственность не за противоправные деяния детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением. При этом следует согласиться с мнением, что «вопросы административной ответственности несовершеннолетних и родителей должны рассматриваться комплексно, поскольку возникает необходимость определения рамок ответственности каждого из указанных субъектов за нарушения правопорядка несовершеннолетними» [3, с. 39];

5) усеченная административная деликтоспособность несовершеннолетних в силу прямого указания закона на невозможность наложения на них отдельных видов взысканий.

В соответствии с ч. 2 ст. 4.6 КоАП на несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет не может налагаться административное взыскание в виде административного ареста, а на несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет не могут налагаться также административные взыскания в виде штрафа (за исключением случаев, когда они имеют свои заработок, стипендию и (или) иной собственный доход) или исправительных работ.

Вместе с тем на несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет может налагаться административное взыскание в виде предупреждения независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части КоАП (ч. 3 ст. 4.6 КоАП).

Изложенное позволяет утверждать, что административные взыскания, применяемые к несовершеннолетним, в определенной мере обусловливают меньший объем, а также

степень лишения или ограничения прав и свобод данных лиц, которые при прочих равных условиях, по замыслу законодателя, должны нести более мягкую ответственность, чем в схожих ситуациях взрослые, совершающие административные правонарушения.

В науке отмечается, что воспитательная функция юридической ответственности выражается в способности воздействовать на волю и сознание людей с целью формирования уважительного отношения к правовым нормам и обеспечения их правомерного поведения [4, с. 167]. В соответствии с КоАП физическому лицу, совершившему административное правонарушение, должно быть назначено административное взыскание, необходимое и достаточное для его воспитания (ч. 8 ст. 4.2 КоАП).

Безусловно, ограничения, связанные с применением административных взысканий, оказывают воспитательно-профилактическое воздействие на несовершеннолетних, совершающих административные правонарушения. В то же время не менее важную воспитательную роль, по нашему мнению, призвано сыграть закрепление в административно-деликтном законодательстве обстоятельств, являющихся основаниями для освобождения от административной ответственности. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 1984 года предусматривал лишь одно такое обстоятельство. Так, ст. 21 указанного кодекса регламентировалась возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения. В главе 8 действующего КоАП количество таких оснований возросло до шести (ст.ст. 8.2–8.7 КоАП).

Вместе с тем необходимо отметить, что отечественному законодателю есть куда стремиться в части расширения перечня оснований для освобождения от административной ответственности и применения к несовершеннолетним иных мер, не связанных с административным взысканием, в целях их исправления и перевоспитания.

В связи с этим интересным и заслуживающим внимания представляется законодательный опыт некоторых государств.

Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях закреплено положение, согласно которому с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав оно может быть освобождено от административной ответственности. К этому несовершеннолетнему применяются меры воздействия, предусмотренные федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 данного Кодекса). При этом российский законодатель не конкретизирует виды этих мер воздействия и не определяет порядок и пределы их применения в случае освобождения несовершеннолетнего от административной ответственности в порядке ст. 2.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В Украине к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры воздействия, не являющиеся административными взысканиями, к которым относятся:

1) обязательство публично или в иной форме попросить извинение у пострадавшего;

2) предупреждение;

3) выговор или строгий выговор;

4) передача несовершеннолетнего под надзор родителям или лицам, их заменяющим, или под надзор педагогическому или трудовому коллективу с их согласия, а также отдельным гражданам по их просьбе (ст. 24^1 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КоАП Украины)).

Только за самые общественно вредные противоправные деяния (отдельные правонарушения против общественного порядка и общественной безопасности, порядка управления и некоторые другие) несовершеннолетние в Украине несут административную ответственность на общих основаниях. Вместе с тем и к таким лицам с учетом характера совершенного правонарушения и личности правонарушителя могут быть применены указанные выше меры воздействия (ч. 2 ст. 13 КоАП Украины).

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП Казахстана) устанавливает, что «несовершеннолетний, впервые совершивший административное правонарушение, может быть освобожден судом, органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, от административной ответственности или от исполнения назначенного административного взыскания с применением к нему мер воспитательного воздействия, предусмотренных законодательством» (ст. 68 КоАП Казахстана).

Комплекс указанных мер воспитательного воздействия составляют:

1) разъяснение закона; 2) возложение обязанности загладить причиненный вред; 3) ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего (ч. 1 ст. 69 КоАП Казахстана).

Так, *разъяснение закона* состоит в разъяснении несовершеннолетнему вреда, причиненного его деянием, и юридических последствий повторного совершения правонарушений. *Обязанность загладить причиненный вред* возлагается с учетом имущественного положения несовершеннолетнего и наличия у него соответствующих трудовых навыков.

Отдельного внимания заслуживает такая мера воспитательного воздействия, как ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего, целью применения которой является ограждение несовершеннолетнего от негативного влияния социальной среды. Данная мера предусматривает запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением транспортным средством, ограничения пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения суда либо органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. В отношении несовершеннолетнего могут быть установлены особые требования к поведению правонарушителя, а также предъявлено требование закончить обучение либо трудоустроиться с помощью комиссии по защите прав несовершеннолетних.

Безусловно, обозначенные меры в отношении несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, в указанных странах являются по своему характеру принудительными, поскольку применяются независимо от волеизъявления правонарушителя, его законных представителей и обязывают последнего претерпевать связанные с ними определенные лишения личного, имущественного и иного характера. Вместе с тем принудительные меры воспитательного воздействия, в отличие от административных взысканий, не влекут состояния административной наказанности. Кроме этого, целью применения воспитательных мер в отношении несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, на наш взгляд, является в первую очередь социально-педагогическая, психологическая помощь, необходимая в формировании у несовершеннолетнего критичности в управлении собственным поведением, ориентации на базовые ценности и новые стереотипы поведения. Именно в этой части, по нашему мнению, применение указанных мер в отношении несовершеннолетних является при определенных условиях альтернативой административному взысканию.

Резюмируя вышеизложенное, полагаем, что необходимо разработать и включить в отечественное административно-деликтное законодательство комплекс мер воспитательного воздействия, которые могут применяться в отношении несовершеннолетних, впервые совершивших административные правонарушения, в случае освобождения их от административной ответственности.

Для реализации данного предложения следует дополнить гл. 8 «Основания для освобождения от административной ответственности» КоАП ст. 8.8 «Освобождение от административной ответственности несовершеннолетних» и изложить ее в следующей редакции:

«Несовершеннолетний, впервые совершивший административное правонарушение, при рассмотрении дела об административном правонарушении может быть освобожден от административной ответственности с применением к нему

принудительных мер воспитательного воздействия, предусмотренных настоящим Кодексом».

Статью 4.6 «Ответственность несовершеннолетних» КоАП необходимо дополнить чч. 4, 5, 6 следующего содержания:

«4. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, к несовершеннолетнему могут быть применены следующие принудительные меры воспитательного воздействия:

1) предостережение, заключающееся в разъяснении несовершеннолетнему последствий повторного совершения административных правонарушений;

2) возложение обязанности публично или в иной форме принести извинение потерпевшему;

3) возложение обязанности возместить причиненный вред личным трудом и (или) в денежном измерении при условии, что несовершеннолетний имеет свой заработок, стипендию и (или) иной собственный доход;

4) ограничение свободы досуга несовершеннолетнего на срок от одного до трех месяцев с установлением особых требований к его поведению. Требования к поведению несовершеннолетнего могут выражаться в запрете посещения определенных мест, выезда за пределы района (города) места жительства, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением механическим транспортным средством, ограничении пребывания вне дома в определенное время суток, обязанности являться для регистрации в орган внутренних дел.

5. К несовершеннолетнему может быть применено одновременно несколько принудительных мер воспитательного воздействия.

6. В случае систематического неисполнения несовершеннолетним принудительной меры воспитательного воздействия, предусмотренной пунктом 4 части 4 настоящей статьи, орган внутренних дел по месту жительства несовершеннолетнего представляет в комиссию по делам несовершеннолетних материалы для решения вопроса об отмене этой меры и привлечения несовершеннолетнего к административной ответственности, если не истекли сроки наложения административного взыскания, предусмотренные статьей 7.6 настоящего Кодекса».

Исходя из изложенного, в целях гармонизации отечественного законодательства необходимо согласовать нормы административно-деликтного и процессуально-исполнительного права в контексте указанных предложений посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в КоАП и ПИКоАП.

Реализация сформулированных в данном исследовании рекомендаций и предложений будет способствовать повышению эффективности защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в отношении которых ведется административный процесс.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / под общ. ред. И. В. Козелецкого, А. И. Сухарковой ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Республики Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2013, ч. 2 : Административно-деликтное право. Процессуально-исполнительное право / А. И. Сухаркова [и др.]. – 454 с.

2. Пинкевич, Т. В. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность, в российском административном праве / Т. В. Пинкевич // Общество и право. – 2007. – № 4. – С. 242–250.

3. Бикситова, Ж. А. Особенности административной ответственности несовершеннолетних в системе ювенального права России / Ж. А. Бикситова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2007. – № 3. – С. 38–42.

4. Трофимова, М. П. Функции юридической ответственности : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. П. Трофимова. – Самара, 2000. – 209 л.

Материал поступил в редакцию 31.01.2020