

Мурзаibraimov Н.Б.

## ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

N.B. Murzaibraimov

## LEGAL MEANS OF ENSURING THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL ADMINISTRATIVE PENALTIES AND IMPROVING THEIR APPLICATION

УДК: 347.536/26.8

*В статье анализируются правовые средства обеспечения социальной эффективности административных взысканий и совершенствование процесса их применения*

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, административные взыскания

*In article, it is analyzed legal means of ensuring of social efficiency of official penalties and improvement of process of their application*

**Keywords:** administrative responsibility, administrative offense, official penalties

Вопрос об эффективности административных взысканий и порядка их применения имеет большое теоретическое и практическое значение, но, к сожалению, до настоящего времени не имеет четкого организационно-правового разрешения. Особая актуальность этих проблем связывается с проведением административной реформы, с радикальным обновлением законодательства об административной ответственности и формированием правового государства.

Представляется необходимым определиться прежде всего с понятием социальной эффективности административных взысканий. В методологическом плане надо констатировать именно социальную эффективность как сложный феномен, не имеющий абсолютных единиц измерения. Например, по мнению Л. Л. Попова и А. П. Шергина эффективность административных наказаний можно определить, как соотношение результата их воздействия и соответствующих целей административно-правовых санкций.

В литературе даются и иные определения понятия эффективности, принадлежащие названным ученым. Например: «под эффективностью подразумевается обоснованность, целесообразность норм права, выполнение задач с минимальными социальными издержками, ... получение эффективно необходимого и социально полезного результата».

Соглашаясь с приведенными мнениями, представляется необходимым отметить, что в них требуется некоторое уточнение, имеется в виду конечная цель применения рассматриваемого правового института. К вышеуказанному следует добавить, что под социальной эффективностью административных наказаний следует понимать достижение определенных законодателем целей охраны общественного правопорядка и обеспечения общественной безопасности российского общества.

В повседневной практической деятельности вопросы повышения эффективности админис-

тративных взысканий должны находиться в центре внимания соответствующих должностных лиц органов административной юрисдикции. Работа «на конечный результат» позволит установить наиболее приемлемые и малоэффективные виды административных взысканий в отношении определенных категорий правонарушителей, повысить роль и значение института общественной юрисдикции, а самое главное, полученные результаты будут способствовать повышению реальной действительности административно-правовых норм КоАО КР.

Результаты проведенных ранее исследований эффективности позволили ученым выделить ряд конкретных условий эффективности административных санкций. При этом было предложено два направления: условия эффективности, связанные с действующим законодательством, и условия эффективности, связанные с реализацией административных взысканий.

К первому направлению Л.Л. Поповым и А.П.Шергиным было отнесено два условия: наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего применение административных санкций; информированность субъектов права о существующих правовых запретах в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и санкциях, установленных за их нарушение. Второе направление, по мнению названных ученых-административистов несколько шире по своему внутреннему содержанию и в него должны включаться оперативность производства по делам об административных правонарушениях; воспитательное воздействие процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о назначении административного наказания; реальность исполнения административной санкции; достаточная репрессивность административной санкции стабильность административной карательной практики; законность и справедливость примененных наказаний; сочетание административного наказания с иными мерами государственно- правового воздействия; информированность субъектов права о применении административных санкций; авторитет правоприменительного органа».

Обращение к специальной юридической литературе позволяет выявить отдельные мнения ученых по данным вопросам.

Науке административного права известен подход Л.Л. Попова к повышению эффективности административных взысканий. По его мнению, при выборе вида и меры наказания необходимо учитывать: установку нарушителя к закону; уровень знания закона; уровень образования; прошлый негативный

опыт (судимость, административные наказания, административные задержания); возрастные особенности. Например, предполагается, что если нарушитель демонстрирует интенсивную положительную установку, недостаточный уровень знаний закона и так далее, целесообразно применять предупреждение. Подобное наказание может оказаться вполне достаточным для такого нарушителя. Когда для правонарушителя характерна интенсивная отрицательная установка, сильное влияние прошлого негативного опыта и другие признаки, свидетельствующие о его антиобщественной ориентации, представляется целесообразным применение сурового наказания.

Предложенные варианты решений правоприменительных органов закреплены в нормах административно-деликтного законодательства например, необходимость установления обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, реализация принципа индивидуализации наказания.

Заслуживает внимания положительный опыт некоторых бывших социалистических государств. Например, закон ГДР от 12 января 1968 г. о борьбе с нарушениями порядка предписывал прекратить дело об административном проступке, если сам факт рассмотрения дела или иное воспитательное мероприятие оказали достаточное исправительное воздействие на правонарушителя. Рассмотрение дел об административных правонарушениях рекомендовалось в местах, где возможно достижение максимального общественного эффекта. Как правило, они должны рассматриваться по месту жительства или работы (учебы) нарушителя, если иное не оговорено в законе.

Значительный интерес представляет также практика упрощенного порядка применения административных взысканий. Румынское законодательство социалистического периода предусматривало возможность назначения и взимания на месте совершения проступка половины минимума административного штрафа, предусмотренного нормативными актами за совершенный проступок. При этом протокол об административном правонарушении не составлялся, производство прекращалось. Обращает внимание, что при подобной организации административно-юрисдикционной деятельности значительно сокращается общее время общения правоприменителя с правонарушителем, а следовательно, у соответствующего должностного лица появляется реальная возможность больше времени посвятить непосредственной охране общественного порядка, предупреждать, выявлять, а в необходимых случаях - пресекать другие административные правонарушения. Думается, что внедрение подобного опыта в законодательстве КР будет способствовать значительному повышению эффективности административных взысканий.

Необходим более глубокий анализ изучения совокупности правовых и организационных проблем эффективности административных взысканий. Эффективность как социально-правовая категория, а также разнообразные пути ее повышения должны

стать предметом отдельного научного исследования. В настоящей же работе автором сконцентрировано внимание, прежде всего на проблемах правоприменительной практики органов административной юрисдикции, обеспечивающих достижение целей охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Изучение правоприменительной практики в республике приводит к некоторым выводам и предложениям по содержанию отдельных статей КоАО КР. Рассмотрим статьи главы 5 кодифицированного закона об административной ответственности КР, определяющей систему административных взысканий. В указанной системе первое место законодателем отведено *предупреждению*.

Прежде всего, как отмечалось ранее, это наказание абсолютно определено, что практически лишает компетентных должностных лиц органов административной юрисдикции реальной возможности применения принципа индивидуализации административной ответственности. А это неизбежно влечет нарушение другого основополагающего начала - принципа законности, без реализации правовых предписаний которого применение административного взыскания в виде предупреждения представляется не отвечающим Основному закону страны. Содержание административно- деликтных норм в правовом государстве не приемлет подобных взысканий, это приводит к необходимости исключения предупреждения из системы административных взысканий.

Еще один вид административного взыскания - штраф, денежное взыскание, налагаемое за административные правонарушения. Размер штрафа определяется исходя из расчетного показателя, установленного на момент совершения административного правонарушения, а также в процентном выражении от стоимости выполненных работ, товаров и транспортных средств, являющихся непосредственными объектами нарушения.

Минимальный размер штрафа, налагаемого на граждан, не может быть менее 0,1 размера, на должностных лиц - менее двух расчетных показателей. Максимальный размер штрафа, налагаемого на граждан, не может превышать ста, на должностных лиц - двухсот расчетных показателей. Минимальный размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо, не может быть менее ста расчетных показателей. Максимальный размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо, не может превышать одной тысячи расчетных показателей, или не может превышать двадцати процентов от стоимости выполненных работ, произведенных в нарушение действующих нормативов или законодательных актов.

В практической деятельности при определении размера назначаемого административного штрафа следует руководствоваться требованиями закона об индивидуализации наказания. Важной составляющей при этом является необходимость установления имущественного положения правонарушителя. Установление фактического имущественного и материального положения привлекаемого к ответственности лица в значительной степени повышает

эффективность административного штрафа. Малоэффективно, например, назначение штрафа в значительном размере на неработающего или находящегося на чьем-то иждивении правонарушителя или получающего пенсию по случаю потери кормильца.

В литературе последних лет высказываются предложения, направленные на дальнейшую демократизацию административной политики. Заслуживает внимания предложение о введении правовой нормы, предусматривающей возможность постановления вопроса о сокращении срока административного ареста в случае добросовестного поведения правонарушителя. Реализация в правотворческой деятельности настоящего предложения будет иметь, как нам видится, как положительные, так и отрицательные проявления. Во-первых, административный арест назначается судьей лишь в исключительных случаях за отдельные виды правонарушений, если по обстоятельствам дела, с учетом личности правонарушителя, применение других мер будет признано недостаточным. Отсюда вытекает, что правонарушитель представляет для общества повышенную опасность и наказание в виде административного ареста, по общему правилу, является обоснованным и вполне заслуженным. Следовательно, и сокращение срока отбывания данного наказания, длящегося, в большинстве случаев, не более двух недель, трудно обосновать. Кроме того, общеправовой принцип неотвратимости наказания не будет выполнять свою функцию.

С другой стороны, в условиях построения правового государства органам правоприменения следует считаться с конкретными жизненными ситуациями, к которым можно отнести, к примеру, болезнь родственников, близких» занятость уходом за ними, предстоящую экзаменационную сессию в учебном заведении и прочие обстоятельства. Нельзя также исключать возможного ухудшения состояния здоровья самого правонарушителя. В этой связи учеными-административистами внесено заслуживающее, по нашему мнению, внимания и необходимого осмысления предложение о возможности досрочного освобождения от дальнейшего отбывания административного ареста лиц, нуждающихся в неотложной медицинской помощи и в установленном порядке получивших листок нетрудоспособности. Изложенные варианты возможного развития ситуаций в пределах срока отбывания административного ареста, конечно же, должны находить должную реакцию правоприменительных органов.

Другой, не менее существенной проблемой исполнения административного ареста является материальная сторона правоприменения. Следует иметь в виду, что использование на различных непрестижных работах административно арестованных лиц не характеризуется эффективностью. Во-первых, отсутствуют правовые механизмы должного воздействия на арестованных, уклоняющихся от выполнения работы. Во-вторых, что существенно, к ответственности в виде административного ареста привлекаются, как правило, не имеющие постоянного места работы, а, следовательно, и необходимой трудовой квалификации лица. На данное

обстоятельство обращал в свое время внимание А. П. Коренев, отмечая, что расходы, связанные с содержанием лиц, отбывающих данное наказание, значительно превышают те суммы, которые получает государство от выполнения ими работ во время отбывания административного ареста.

На основании изложенного представляется необходимой поставка вопроса об исключении административного ареста из системы административных взысканий КоАО КР.

Эксклюзивный характер носит административное взыскание в виде административного выдворения, применяемое только к специальным субъектам административных правонарушений - иностранным гражданам и лицам без гражданства. Существенным недостатком этого административного взыскания является, прежде всего, неопределенность понятий «иностранец» и «лицо без гражданства». Следует помнить, что иностранные граждане, находящиеся на территории Кыргызской Республики, делятся на несколько категорий. Мы считаем, что выдворение иностранного гражданина, постоянно проживающего на территории Кыргызстана, за административное правонарушение вряд ли целесообразно. В этих случаях могут быть вполне применены другие меры административной ответственности. По нашему мнению, представляется целесообразным в целях надлежащего регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере конкретизировать ч. 2 ст.39 КоАОКР путем внесения необходимого дополнения: *«Временно пребывающие в стране иностранные граждане и лица без гражданства могут быть выдворены из пределов Кыргызской Республики в случаях нарушения порядка их пребывания в Кыргызской Республике».*

Административное выдворение из пределов Кыргызской Республики временно пребывающих в стране иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного взыскания устанавливается и назначается судом (судьей).

Уточнение круга подпадающих под административное выдворение субъектов будет играть положительную роль при возможном разрешении правовых споров с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, значительная часть которых многие годы постоянно проживает, работает в нашей стране. Эти лица могут быть обременены семейными и имущественными обязанностями. Следовательно, применение к ним административного выдворения неизбежно повлечет массу проблем социального характера. Нельзя исключать также, что некоторые из постоянно проживающих в Кыргызстане иностранных граждан фактически утратили связь с исторической родиной, связав свою судьбу с Кыргызстаном, получив здесь образование, применяя полученные знания и опыт в сфере отечественных производственно-экономических отношений, регулярно уплачивая в государственную казну предусмотренные законом КР налоги.

Малоэффективным с точки зрения государственных интересов представляется также административное выдворение за пределы Кыргызской Республики иностранных граждан и лиц без

гражданства. Думается, что уровень развития общественных отношений в условиях развитого государства в XXI веке не предполагает применение в сфере необходимого регулирования должных правоотношений наказания, характерного для прошлых лет. Наше сомнение основывается на объективной стороне административных правонарушений, за совершение которых законодатель предусмотрел столь серьезное наказание для иностранных граждан и лиц без гражданства. Как отмечалось в предыдущих разделах настоящей работы, -законодатель КР под правонарушением понимает деяния, не представляющие большой общественной опасности для общества. В данном случае, по нашему мнению, -просматривается определенного рода логическая непоследовательность. С одной стороны небольшая общественная опасность совершенного деяния, а с другой – взыскание за него в виде лишения фактической возможности пребывания в стране. К тому же при этом невозможно применение принципа индивидуализации ответственности с учетом конкретных обстоятельств дела и личности правонарушителя. Представляется, что в данном случае имеет место явный законодательный перекокс. Содержание предполагаемого наказания не соответствует содеянному, думается, что допущенное иностранными гражданами и лицами без гражданства административные правонарушения должны наказываться административным штрафом, выгодным государству.

**Литература:**

1. Корнев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. Выпуск 11. М., 1965.
2. Попов Л.Л., Шергин А.П. Исследование эффективности административно-правовой санкции за нарушения общественного порядка // Советское государство и право. 1974.
3. Попов Л.Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). -Л.: Наука, 1975.
4. Попов Л.Л. Некоторые вопросы конструирования модели оптимальной административной санкции // Управление и право. – М., МГУ, 1975.
5. Шергин А.П. Правовое регулирование административной юрисдикции в европейских социалистических государствах // Управление и право. - М.: МГУ, 1975.
6. Татарин В.Г., Татарян Е.Е. Административный арест и его исполнение в свете кардинального реформирования административно-деликтного законодательства// Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сборник научных трудов / Под ред., В.Г. Татаряна. - М: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002.
7. Попов Л.Л., Шергин А.П. Исследование эффективности административно-правовой санкции за нарушения общественного порядка // Советское государство и право. 1974. -С. 19.
8. Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). -Л.: Наука, 1975. - С. 181.
9. Шергин А.П. Указ, раб. - С. 313.
10. Турусов А.А. Осторожно: КоАП - защищайтесь! – Ростов-на-Дону. 1999, - С. 188
11. Татарин В. Г., Татарян Е. Е. Административный арест и его исполнение в свете кардинального реформирования административно-деликтного законодательства// Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сб. научных трудов / Под ред., В.Г. Татаряна. -М: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. -С. 166.
12. Корнев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. Выпуск 11.М., 1965. -С. 41.

**Рецензент: д.ю.н., и.о. профессора. Молдоев Э.Э.**