

УДК 342.9

С. Н. Шаклеин

*УГИБДД УМВД России по Магаданской области,
Дальневосточный юридический институт МВД России*

Пенологические аспекты эффективности административного наказания

АННОТАЦИЯ. *Введение.* Освещаются вопросы административной пенологии, предметом которой выступает выявление эффективных административных наказаний, способов их назначения, применения и исполнения.

Предмет административной пенологии представляет собой сложный комплекс частично накопленных и еще не добытых знаний в правовых, социологических и индивидуально-психологических областях наук, соответствующих им выводов, которые смогут повысить эффективность применения административно-правовых санкций. Административное наказание имеет своей целью частную и общую превенцию путем оказания воспитательного воздействия на административных делинквентов.

Актуальность. Актуальность исследования эффективности административного наказания связана с ростом административных деликтов и их рецидивности.

Цель исследования. Повышение эффективности назначения, применения и исполнения административных наказаний.

Методологическая основа. Применялись всеобщий диалектически-правовой, социальный, психологический и педагогический методы, предполагающие исследование явлений и процессов в их развитии и взаимообусловленности.

Предложения. Предлагается внесение изменений и дополнений в правовые нормы, в ч. 1 ст. 29.10, ч. 1 ст. 3.1, ч. 2 ст. 1.6, ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Выводы. Комплексное исследование действенности административного наказания позволит выработать эффективное воспитательное воздействие на административных делинквентов, что будет способствовать достижению цели административного наказания. Первоочередную роль в наказании автор отводит воспитанию административного делинквента, его исправлению и перевоспитанию. Для этого административное наказание должно соответствовать жизненным реалиям, восприниматься гражданами как справедливое, а значит должно быть индивидуальным, соразмерным, целесообразным, справедливым и неотвратимым, назначаться на основе индивидуальных черт человека, нравственно-психологических взглядов, жизненных установок, интеллектуальных и волевых возможностей.

Ориентир судьи, должностного лица административно-юрисдикционного органа на правильный выбор назначения и исполнения административного наказания, обусловленный целью административного наказания, заключающейся в предупреждении совершения новых правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами, формирует у административных делинквентов стойкую привычку правомерного поведения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: эффективность административного наказания, административный деликт, административный делинквент, административная пенология, условия административной пенологии.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Шаклеин С. Н. Пенологические аспекты эффективности административного наказания // Научный портал МВД России. 2020. № 1 (49). С. 110.

S. N. Shaklein

*UGIBDD UMVD of Russia in the Magadan region,
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

Penic aspects of the effectiveness of administrative punishment

ABSTRACT. *Introduction.* The article highlights the issues of administrative penology, the subject of which is the identification of effective administrative penalties, methods of their appointment, application and enforcement.

The subject of administrative penology is a complex set of partially accumulated and not yet acquired knowledge in the legal, sociological and individual psychological fields of science, the corresponding conclusions that can improve the efficiency of applying administrative sanctions. Administrative punishment aims at private and general prevention by providing educational influence on administrative delinquents.

Relevance. The relevance of the study of the effectiveness of administrative punishment is associated with an increase in administrative tort and their relapse.

Objective: to increase the effectiveness of the designation, application and execution of administrative punishments.

The methodological basis was the universal dialectic-legal, social, psychological and pedagogical methods, involving the study of phenomena and processes in their development and interdependence.

Suggestions: the author suggests making amendments and additions to the legal norms of the Code of the Russian Federation on administrative offenses. In particular, in Part 1 of Art. 29.10, part 1, article 3.1, part 2 of article 1.6, Art. 1.2 Code of Administrative Offenses.

Conclusions. A comprehensive study of the effectiveness of administrative punishment will help to develop an effective educational impact on administrative delinquents, which will help achieve the goal of administrative punishment. The author assigns a primary role in punishment to the upbringing of administrative delinquent, its correction and re-education. For this, administrative punishment must correspond to life realities, perceived by citizens as fair, and therefore there must be an individual, proportionate, expedient, fair and inevitable, based on individual characteristics of a person, moral and psychological views, attitudes, intellectual and volitional capabilities.

The benchmark of a judge, an official of an administrative-jurisdictional body for the correct choice of the appointment and execution of administrative punishment, built in accordance with the purpose of administrative punishment, which consists in preventing the commission of new offenses, both by the offender and other persons, forms a persistent habit of lawful behavior in administrative delinquents.

KEYWORDS: effectiveness of administrative punishment, administrative tort, administrative delinquent, administrative penology, conditions of administrative penology.

FOR CITATION: Shaklein S. N. Penic aspects of the effectiveness of administrative punishment // Scientific portal of the Russia Ministry of the Interior. 2020. № 1 (49). P. 110 (in Russ.).

Научное сообщество уже давно работает над вопросом эффективности административного наказания, начиная с законодательного закрепления запрета и санкций за его совершение и заканчивая порядком его исполнения. Указанным вопросам в той или иной степени как в теоретическом, так и в практическом значении посвящены научные труды И. И. Веремеенко [1, с. 171, 192], Л. Л. Попова [5], А.П. Шергина [7].

В настоящее время этот вопрос не утратил актуальности. Более того, в связи с разработкой проекта нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ вопрос эффективности административного наказания приобрел еще большую значимость.

На необходимость проведения научных исследований, посвященных эффективности административного наказания, неоднократно указывал А. С. Дугенец. В частности, он отмечал: «Вопрос об эффективности административных наказаний и порядка их применения имеет большое теоретическое значение, но, к сожалению, до настоящего времени не имеет четкого организационно-правового разрешения... Тревожную ситуацию надо кардинально менять...» [2, с. 41; 3, с. 156], связывая эту актуальность и необходимость с условиями широкомасштабных противо-

правных посягательств на разноотраслевые и многоуровневые общественные отношения, охраняемые административным законодательством.

Учеными-административистами отмечается, что количество административных деликтов прямо зависит от степени воздействия на эмоционально-волевую сторону административного делинквента и иных лиц, и чем эффективнее такое воздействие в административно-деликтном процессе, тем выше уровень правосознания граждан и правопорядка в обществе.

В свою очередь сила воздействия на делинквента пропорциональна силе воздействия на сознание человека. Выделяется профилактическая и предупредительная направленность такого воздействия, нацеленного на воспитание и исправление административных делинквентов и иных лиц.

Эффективность административного наказания зависит также и от положительного воздействия правовых и социальных мер, направленных на достижение целей наказания, отражающихся в административно-правовых санкциях статей Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако действующая система административных наказаний в административно-деликтном пространстве зачастую оказывается недостаточной и малоэффективной.

¹ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL : <http://static.government.ru> (дата обращения : 10.06.2019).

При существующем в настоящее время регулировании порядка назначения (выбора) административного наказания практически отсутствует ориентир на индивидуализацию. Согласно положениям КоАП РФ административное наказание назначается в пределах санкций статей Особенной части КоАП РФ, при этом ряд составов административных правонарушений имеют безальтернативные санкции, что напрямую противоречит общим правилам назначения административного наказания. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания необходимо учитывать характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, что в случаях с безальтернативными санкциями сделать невозможно. Ухудшают положение и такие санкции статей административно-деликтного законодательства, которые вообще не позволяют привлечь административного делинквента к административной ответственности. Например, санкции административных правонарушений, предусмотренных чч. 4, 5, 6 ст. 12.5 КоАП РФ, ч. 3 ст. 12.10 КоАП РФ, ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ, ч. 3.1 ст. 12.16 КоАП РФ, содержащими наказание в виде лишения права управления транспортными средствами. Понятно, что лица, не имеющие такого права, при совершении указанных административных правонарушений избегают административной ответственности.

Марк Цицерон в свое время справедливо отметил: «Величайшее поощрение преступления – безнаказанность. Наибольший соблазн преступления заключается в расчете на безнаказанность» [4, с. 36]; «Правосудие следует рассматривать как воздаяние каждому своего»².

«Без исполнения назначенных наказаний административное законодательство не может эффективно решать задачи, закрепленные за этой отраслью права. Безнаказанность правонарушителей обесценивает авторитет правоохранительной системы России. Нормы, устанавливающие административную ответственность, не становятся действенными, если принятые юрисдикционные акты не исполняются...» [4, с. 36].

Непривлечение лиц, совершивших административные правонарушения, к ответственности –

одна из основных причин роста числа административных деликтов и их рецидивности.

Наличие указанных пробелов в правовом пространстве административно-деликтного законодательства ограничивает возможность достижения целей административного наказания, а также негативным образом влияет на общепреventивную, частноpreventивную, воспитательную направленность наказания, снижает уровень правовой дисциплины в административно-деликтной сфере, препятствует формированию положительной установки в правовых отношениях и в конечном счете делает административное наказание малоэффективным.

Системе административного наказания необходимо придать гибкость, повысить эффективность индивидуальности его назначения и при этом исключить образование правового вакуума. Например, в случаях, когда санкциями статей предусмотрено несколько видов наказаний, таких как административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, и административный арест с имеющимися минимальными и максимальными порогами, правоприменитель получает возможность имплементировать индивидуальный подход к административному делинквенту.

Наличие вариативности видов и размеров (сроков) административных наказаний, согласно степени общественной опасности совершенного административного деликта, способствует индивидуализации наказания, благоприятствуя общей превенции, как устрашающий фактор перед неизвестностью наказания.

Еще в свое время И. И. Веремеенко выделял три непосредственные цели административно-правовых санкций: общепреventивную, частноpreventивную и воспитательную [1, с. 171, 192].

Общепреventивная цель наказания представляет собой предупреждение совершения административных деликтов неустойчивыми лицами, имеющими нигилистические взгляды в отношении права, низкий уровень нравственно-этической чувствительности, образования и воспитания, заключающееся в проявлении чувства страха перед административным наказанием. Угроза быть подвергнутым административному наказанию, понести какие-нибудь материальные расходы, определенные ограничения в правах или же оказаться под моральным давлением общественности останавливает этих

² Балязин В. Н. Мудрость тысячелетий. Энциклопедия. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2004.

лиц от административно-деликтного поведения. Осознание возможных негативных последствий для себя положительно формирует у потенциальных делинквентов отношение к правовой социальной составляющей общества, подвергает коррекции их противоправную позицию и отношение к праву, благоприятно влияя на правовое, социально-нравственное, этическое воспитание, и направлено на формирование социально-правовой ориентации в общественных отношениях.

Частнопревентивная цель наказания способствует предупреждению совершения рецидивных административных деликтов лицами, подвергнутыми правовому воздействию за совершенный административно-деликтный проступок, посредством осознания ими противоправности своих действий. Эффект от воздействия заключается в изменении антиобщественных установок, формировании правомерного поведения и укреплении нравственно-этических ценностей.

Воспитательная цель административного наказания связана с постепенным исправлением и перевоспитанием лиц, совершивших административно-деликтные проступки, тем самым предупреждает совершение ими и другими лицами с низкой правовой культурой новых административных деликтов. Очевидно, эта цель может быть достигнута только в комплексе с широкомасштабными профилактическими мерами.

Комплексное сочетание перечисленных выше целей административного наказания способствует восстановлению социальной справедливости, формированию устойчивых элементов общечеловеческих принципов, норм морали, нравственности и повышению правосознания административных делинквентов, привитию им правовых взглядов.

В свою очередь к административно-пенологическим условиям эффективности наказания относятся: соразмерность, целесообразность, дифференцированность, индивидуальность, справедливость и воспитание.

Диалектическое применение наказания представляет собой единый административно-деликтный процесс, берущий начало с момента выбора правоприменителем соответствующего административного наказания и длящийся до его приведения в исполнение. При этом законодателем должна быть предусмотрена возможность такого выбора, а «выбор», в свою очередь, должен быть основан на административно-пенологических условиях эффектив-

ности назначения административных наказаний.

Подробнее остановимся на наиболее значимых административно-пенологических условиях.

1. *Соразмерность наказания.* Представляет собой соизмеримость административного наказания и наступивших общественно опасных последствий административного деликта, отражающую соблюдение принципа справедливости и равенства перед законом. Наказание должно быть прямо пропорционально степени выраженности общественной вредности административного деликта, его тяжести и наступившим последствиям, индивидуальным особенностям субъекта административного деликта, дифференцированному соотношению противоправности и социально правомерного поведения.

«Установленные законодателем административные наказания за тот или иной вид административного правонарушения должны быть соразмерны с его опасностью. Обратное нарушает принципы справедливости, равенства перед законом» [6].

Соответствующее наказание связано с целесообразностью назначаемого административного наказания, т. е. с выбором действенного наказания, оказывающего эффективное влияние на наказуемого, – того наказания, которое повлечет для него наиболее существенные ограничения и запреты, накладывающие значительное бремя ответственности, и которое остановит его от совершения иных правонарушений, производя наиболее сильное и длительное впечатление на его сознание. Правильно подобранное (соотносимое по своим основным показателям с правонарушением, за которое оно применяется) наказание дает возможность правоприменителю выбрать и назначить наиболее целесообразную меру ответственности.

2. *Индивидуальность наказания.* Как элемент справедливости составляет совокупность соразмерного и соответствующего административного наказания, ориентированного на достижение социальных изменений в личности административного деликта. Только правовое и социально справедливое наказание как соответствующая мера воздействия может оказать положительный воспитательный эффект и будет восприниматься адекватно лицами, привлекаемыми к административной ответственности. Иначе, если наказание будет ощущаться ими как несправедливое, то характер наказания приобретет регрессивную окраску и это вызовет чувство озлобленности и

способствует формированию нигилистических взглядов на право и правоотношения.

Индивидуальность наказания как частнопревентивное воздействие направлено на исправление административного делинквента и недопущение им последующих правонарушений, что в конечном счете благоприятствует достижению целей административного наказания.

Правильно подобранные индивидуальные вид и размер (срок) административного наказания субъектом административно-юрисдикционной деятельности на основе исследования их актуальности и действенности применения по степени влияния на лицо, совершившее административное правонарушение, позволят повысить эффективность воздействия.

Добиться этого можно посредством изучения юридически значимых особенностей конкретного совершенного административного деликта, его характера и степени общественной опасности, особенностей личности виновного, его отношения к совершенному административному деликту и к его последствиям, степени виновности, имущественного и материального положения виновного, иных индивидуальных обстоятельств дела, обуславливающих выбор соответствующего наказания. Несомненно, это возможно только при наличии в санкциях статей Особенной части КоАП РФ альтернативных видов наказаний, позволяющих дифференцировать подход к наказанию.

Также следует учитывать, что в основном рецидивность свойственна лицам, имеющим неустойчивые или нигилистические правовые взгляды, идеи и настроения, недостаточный уровень образования и воспитания, тем, кто ведет асоциальный образ жизни. Данная категория делинквентов находится в той группе, где высок риск не только рецидива, но и перерастания правонарушений в деяния общеуголовного характера.

В данном случае, когда должностным лицом административно-юрисдикционного органа или судьей рассматривается новое дело об административном деликте, ему необходимо изучить обстоятельства совершенного ранее административного деликта, все учтенные индивидуальные особенности предыдущего административного дела и субъекта правонарушения, на основании которых вынесено предыдущее постановление о назначении административного наказания. Для этого предлагаем дополнить ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ пунктом 8 следующего содержания: «8) обстоятельства и условия, повлиявшие на индивиду-

альность назначенного наказания». Полагаем, что при таком подходе эффективность последующего административного наказания возрастет и позволит скорректировать дальнейшее поведение административного делинквента и его личные качества.

3. *Воспитание.* Представляет собой воздействие на административного делинквента с помощью наказания, отражающего эффективность исправления (перевоспитания) последнего, и имеет частнопревентивное (на лиц, совершивших административные деликты) и общепревентивное воздействие (на иных лиц, склонных к асоциальному поведению или находящихся на грани правомерности).

Эффективность воспитательных мер напрямую зависит от правильности выбранного административного наказания. Реализация этого педологического условия связана с таким аспектом административной педологии, как психология личности и общества. Правоприменителю для большей эффективности наказания требуется изучение конкретной личности, ее интересов и ценностей, побуждающих к противоправным поступкам, чтобы подобрать соответствующее административное наказание (его вид и размер) в целях исправления и перевоспитания правонарушителя. Воспитательная роль наказания выражается в отрицательной оценке административного правонарушения.

В действующем КоАП РФ такая цель административного наказания, как «воспитание», отсутствует, но, полагаем, что без воспитания невозможно нравственно-психологическое преобразование сознания человека. В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях воспитание было определено задачей административного законодательства, решение которой способствовало бы предупреждению административных правонарушений.

Особую роль воспитания отмечал А. С. Дугенец: «Статья 3.2 КоАП РФ определяет построение системы административных наказаний по схеме „от менее строгого к более строгому“». Этот фактор сам по себе презюмирует предупредительно-профилактическую функцию административных наказаний – от предупреждения (убеждения) к аресту (принуждению). Но сам потенциал механизма правоприменения в сфере административной юрисдикции не будет работать: его надо приводить в действие через воспитание.

Для достижения воспитательного эффекта необходимо на законодательном уровне устано-

вить воспитательную направленность наказания. Предоставленная на законодательном уровне возможность рассмотрения дела об административном правонарушении в отсутствие административного делинквента исключает возможность применения воспитательных мер и оказания воздействия на его сознание, волю и разум, что в итоге препятствует достижению целей административного наказания. Присутствие административного делинквента особенно важно, если он совершил повторное административное правонарушение.

Считаем целесообразным в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ слова «в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» заменить словами «в целях предупреждения совершения правонарушений и воспитания как самих правонарушителей, так и других лиц».

Для повышения эффективности административных наказаний и усиления чувства ответственности должностных лиц за принимаемые процессуальные действия при применении административно-юрисдикционных мер предлагаем в ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ после слов «в соответствии с законом» добавить слова «и целями административного наказания».

В основе вышеперечисленных условий административной пенологии лежит *справедливость административного наказания*. Справедливость заключается в создании общей картины социальной справедливости наказания, формировании устойчивого правосознания граждан и нетерпимости к правонарушениям. Всеохватывающий характер этого условия объясним и обоснован, иначе трудно было бы себе представить общепревентивную, частнопревентивную и воспитательную цели наказания.

Но, к сожалению, в российском административном законодательстве нет ни одного слова о справедливости наказания, имеющего принципиальное и особо важное значение, ведь справедливость отражает саму сущность права.

Предлагаем закрепить справедливость осуществления административно-процессуальных действий и применения мер административного воздействия на законодательном уровне и добавить в ст. 1.2 КоАП РФ после слов «предупреждение административных правонарушений» слова «путем законного и справедливого применения мер административного воздействия».

Учет всех пенологических аспектов наказания в совокупности, проведение последовательной и

взвешенной административно-пенологической политики нацелит на реализацию воспитательной, исправительной и предупредительной направленности наказания. Ориентир на конечный результат правовых последствий позволит правоприменителю назначать целесообразное и индивидуальное наказание, которое не только «сработает» в отношении административного делинквента, но и послужит примером для других.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. – М. : Юридическая литература, 1975.
2. Дугенец А. С. Правовые средства обеспечения социальной эффективности административных наказаний и совершенствование процесса их применения // Применение административных наказаний органами внутренних дел : сб. науч. тр. – М. : ВНИИ МВД России, 2006.
3. Дугенец А. С. О необходимости обеспечения социальной эффективности административных наказаний // Актуальные проблемы предупреждения правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности. – Хабаровск, 2009. № 2.
4. Зуева Л. Ю. Проблемы исчисления и соблюдения сроков исполнения отдельных видов административных наказаний // Административное право и процесс. 2013. № 7.
5. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение. – М. : Московский рабочий, 1968. – 160 с.
6. Попугаев Ю. И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 43–45.
7. Шергин А. П. Административная юрисдикция. – М. : Юридическая литература, 1979. – 144 с.

REFERENCES

1. Veremeenko I. I. *Administrativno-pravovye sanktsii* (Administrative and legal sanctions), Moscow: Legal literature, 1975.
2. Dugenets A. S. *Primenenie administrativnykh nakazaniy organami vnutrennikh del : sb. nauch. tr.* (The use of administrative penalties by internal affairs bodies: collection of scientific papers), Moscow: National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation, 2006.

3. Dugenets A. S. *Aktual'nye problemy pre-duprezhdeniya pravonarushenij v sfere obshhestvennogo poryadka i obshhestvennoj bezopasnosti* (Actual problems of the prevention of offenses in the field of public order and public safety), Khabarovsk, 2009, No. 2.

4. Zueva L. Yu. *Administrativnoe pravo i protsess* (Administrative Law and Process), 2013, No. 7.

5. Popov L. L. *Ubezhdenie i prinuzhdenie* (Persuasion and coercion), Moscow: Moscow worker, 1968, 160 p.

6. Popugaev Yu. I. *Administrativnoe pravo i protsess* (Administrative Law and Process), 2014, No. 2, pp. 43–45.

7. Shergin A. P. *Administrativnaya yurisdiksiya* (Administrative jurisdiction), Moscow: Legal literature, 1979, 144 p.

Рукопись поступила в редакцию 25.10.2019, принята к публикации 26.12.2019.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Николаевич Шаклеин, заместитель начальника отдела дорожно-патрульной службы,

исполнения административного законодательства и дорожного надзора УГИБДД УМВД России по Магаданской области, адъюнкт кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России (Российская Федерация, 685099, г. Магадан, ул. Дзержинского, д. 9).

E-mail: shaklein83@mail.ru

Тел.: 8 (4132) 69-60-44

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey N. Shaklein, Deputy Head of the Road Patrol Service, enforcement of administrative law and road supervision UGIBDD UMVD of Russia in the Magadan region, adjunct of the department of administrative law and administrative activities of the internal affairs bodies Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Magadan, Dzerzhinsky Str, d. 9, 685099, Russian Federation).

E-mail: shaklein83@mail.ru

Tel.: 8 (4132) 69-60-44

