

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
А К А Д Е М И Я**

С. М. СЕЛИМАНОВА

**ПРИМЕНЕНИЕ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ**

ТАШКЕНТ

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
А К А Д Е М И Я

С. М. СЕЛИМАНОВА

ПРИМЕНЕНИЕ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Учебное пособие

Ташкент 2010

*Одобрено Редакционно-издательской коллегией
Академии МВД Республики Узбекистан*

Рецензенты: **И. Исмаилов** – доктор юридических наук,
профессор;
Л. Б. Хван – кандидат юридических наук,
доцент

Селиманова С. М.

С-29 **Применение органами внутренних дел административных взысканий:** Учебное пособие. – Т.: Академия МВД Республики Узбекистан, 2010. – 52 с.

Учебное пособие посвящено различным аспектам применения органами внутренних дел административных взысканий. В нем рассмотрены понятие, система административных взысканий и общие правила их применения, основные факторы, влияющие на применение административных взысканий, обеспечение законности при применении административных взысканий, а также вопросы эффективности применения административных взысканий. Пособие дополняет раздел «Административная ответственность» курса «Административное право»

Для преподавателей, адъюнктов, аспирантов, соискателей, слушателей, курсантов и студентов высших юридических образовательных учреждений, практических работников правоохранительных органов.

ББК67.99(5У)1я73

ВВЕДЕНИЕ

В условиях социально-экономических реформ, проводимых в Республике Узбекистан, а также в процессе демократизации и гуманизации общественной жизни особое значение приобретает укрепление законности и правопорядка, обеспечение надежно гарантированной защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов государства и общества. В этой связи Президент Республики Узбекистан И. А. Каримов справедливо отмечает, что «одним из ключевых приоритетов демократического обновления страны является последовательная демократизация, либерализация судебной-правовой системы, направленная на обеспечение верховенства закона, законности, надежную защиту прав и интересов личности»¹.

Вместе с тем в процессе формирования гражданского общества и правового государства становится все более очевидной взаимная ответственность государства и граждан. Проблема административной ответственности теснейшим образом связана с общими проблемами юридической ответственности и является особенно актуальной в современный период развития общества и государства.

Необходимо особо отметить, что от эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов правопорядка зависит состояние общественного порядка, уровень преступности и предупреждение преступлений. Органы внутренних дел Республики Узбекистан в процессе охраны правопорядка широко используют различные виды административного воздействия, которые применяются в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, а также привлечения виновных к ответственности.

Среди мер административного воздействия, используемых органами внутренних дел, особую группу составляют административные взыскания, которые являются мерой ответственности за правонарушения, а также предупреждения совершения новых правонарушений. В то же время в применении органами внутренних дел административных взысканий имеется ряд вопросов и трудностей, решение которых касается

¹ Каримов И. А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране // Народное слово. – 2010. – 13 нояб.

прежде всего правильного, единообразного применения норм законодательства об административных правонарушениях, уяснения содержания видов, особенностей применения в различных ситуациях и т.п.

Изучение правоприменительной практики органов внутренних дел показывает, что представители различных служб органов внутренних дел имеют недостаточный уровень знаний о положениях законодательства, регламентирующего основания и порядок применения различных видов административных взысканий. В теории административного права остаются дискуссионными такие вопросы, как понятие и содержание административных взысканий, механизм их реализации, классификация рассматриваемых мер воздействия, стадии административно-юрисдикционного процесса. В этой связи исследование названных проблем имеет важное значение как для совершенствования действующего законодательства, так и для повышения эффективности юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ И ОБЩИЕ ПРАВИЛА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

С обретением независимости в Узбекистане стала проводиться концептуальная деятельность по совершенствованию норм законодательства, регулирующих различные общественные отношения. Рассматривая упрочение режима законности как неперемное условие ускорения социально-экономического развития, Узбекистан уделяет огромное внимание совершенствованию законодательства.

Исследуя систему административных взысканий невозможно не учитывать уровень деликтности в обществе. В силу различного рода объективных и субъективных обстоятельств административно-правовая наука приступила к изучению конкретного проступка только лишь в последней четверти XX в. Усилиями ученых-юристов – А. А. Азизходжаева, С. М. Адилходжаевой, Х. Р. Алимова, С. Т. Ахмедовой, Д. Н. Бахраха, М. Бойдадаева, И. А. Галагана, Д. Т. Даубекова, Е. С. Каньязова, А. А. Ли, Б. Ш. Мирбабаева, А. Х. Саттарова, А. С. Турсунова, И. А. Хамедова, Л. Б. Хвана, Э. Ходжаева, А. Т. Хусанова¹ и многих других – удалось добиться закрепления в законе понятия «административное правонарушение» и ряда институтов административной ответственности.

Развитие и конкретизация этого и связанных с ним иных понятий в нормативных актах, активное изучение практики их применения, возросший уровень теоретических исследований проблем административной ответственности – все это создало предпосылки для

¹ *Адилходжаева С. М.* Эволюция политико-правовых идей либерализма, проблемы их реализации на современном этапе: вопросы теории и практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Т., 2003; *Азизхўжаев А. А.* Конституциявий ҳуқуқ (изохли луғат). – Т., 2001; *Алимов Х. Р.* Административное право Республики Узбекистан. – Т., 1999; *Ахмедова С. Т.* Маъмурий назорат фаолияти нима? // *Ҳуқуқ–Право–Law.* – 1996. – №2; *Адилқариев Х. Т.* Законотворческий процесс в Республике Узбекистан: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д.ю.н. – Т., 1995; *Бахрах Д. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1989; *Бойдадаев М.* Политико-правовые основы становления и развития системы государственного управления в Республике Узбекистан. – Т., 1996; *Галаган И. А.* Административная ответственность. – Воронеж, 1976; *Даубеков Д. Т.* Административные взыскания и правовой механизм их индивидуализации. – Алматы, 1996; и др.

перехода к новому этапу изучения их общих признаков, закономерностей и связей. В немалой степени этому способствовала плодотворная разработка обобщенных научных представлений о природе, динамике, структуре и причинах правонарушений.

Проводимая в Узбекистане реформа судебно-правовой системы направлена на формирование независимого суда как гаранта прав личности в правоотношениях государства и человека. Обеспечение и защита прав личности, гарантируемых Конституцией и законами Республики Узбекистан, возложены на суды: только они могут в рамках законов ограничивать права. Таким образом, в случае, когда лицо нарушает нормы законодательства, устанавливающие правила поведения в обществе, к нему в соответствии с нормами права применяются те или иные меры государственного принуждения, которые подразделяются на административные, уголовные, дисциплинарные и т.д.

Ответственность личности имеет социальную природу, predeterminedенную как общественным характером отношений, так и особенностями личности, ее местом в системе этих отношений. Социальная ответственность возникает тогда, когда поведение индивида имеет общественное значение и регулируется социальными нормами, которые многообразны и классифицируются в зависимости от сферы деятельности (политическая, моральная, общественная, юридическая ответственность и т.д.).

Юридическая ответственность всегда связана с определенными лишениями, т.е. сопровождается причинением виновному отрицательных последствий, ущемлением или ограничением его личных, имущественных и других интересов. Юридическая ответственность тесно связана с санкцией правовой нормы и в этом качестве предстает как принудительно исполняемая обязанность, возникшая в связи с правонарушением и реализуемая в конкретном правоотношении.

В соответствии с видами правонарушений юридическая ответственность классифицируется как уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная, дисциплинарная, а также материальная.

Уголовная ответственность наступает за преступления и поэтому представляет собой наиболее суровый вид юридической ответственности. Согласно ст. 42 УК Республики Узбекистан «наказание есть мера принуждения, применяемая от имени государства по приговору суда к лицу, признанному виновным в совершении

преступления, и состоящая в предусмотренных законом лишении или ограничении определенных прав и свобод осужденного».

Гражданско-правовая ответственность предусмотрена за нарушение договорных обязательств или за причинение внедоговорного имущественного ущерба.

Административная ответственность следует за административные правонарушения. Через институт административной ответственности реализуются нормы различных отраслей права (административного, трудового, хозяйственного, финансового и др.).

Дисциплинарная ответственность наступает вследствие совершения дисциплинарных проступков.

Материальная ответственность наступает за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации рабочими и служащими при исполнении ими своих трудовых обязанностей.

Каждый вид ответственности предполагает применение к виновному лицу тех или иных мер, предусматривающих ограничение определенных прав и свобод личности. Виды ответственности и меры принуждения четко разграничены по тяжести и продолжительности. Так, уголовная ответственность предполагает назначение подсудимому наказаний в виде ареста, лишения свободы, штрафа и т.д. За совершение административных правонарушений законодательством предусматривается назначение административных взысканий.

Меры административного принуждения применяются в соответствии с порядком, установленным Кодексом об административной ответственности Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г.¹ В зависимости от своего целевого назначения, оснований и порядка применения, а также способа обеспечения правопорядка меры административного принуждения можно подразделить на:

– административно-предупредительные меры (например, административный надзор органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест исполнения наказания, принудительное медицинское освидетельствование, проверка документов, использование транспорта и средств связи в служебных целях, запрещение либо ограничение движения транспорта и пешеходов и др.);

– меры административного пресечения (например, административное задержание, привод в органы внутренних дел, запрещение эксплуатации неисправного транспорта);

¹ Далее по тексту – КоАО.

– административные взыскания (предупреждение, штраф, возмездное изъятие, конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, лишение права управления транспортными средствами);

– меры административно-процессуального обеспечения (например, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов).

Наказание за совершение административных правонарушений реализуется посредством применения административных взысканий, которые имеют государственно-правовую природу, т.е. устанавливаются государством, обеспечиваются в своем применении силой, им присущ властно-принудительный характер.

Административное взыскание – принудительная мера государственного воздействия применяемая, как правило, за совершение административного правонарушения в целях наказания и воспитания лица, совершившего такое правонарушение, и общего предупреждения правонарушений¹. В словаре русского языка под редакцией С. И. Ожегова отмечается, что наказание является мерой воздействия за совершение преступления, проступка. А взыскание определяется как взысканные деньги, штраф, наказание, выговор².

Анализируя понятие административного взыскания, важно выяснить его соотношение с административной ответственностью. Принудительный характер присущ и другим мерам административного принуждения (предупредительным, пресечению). Однако отличительным признаком административных взысканий является то, что именно с их применением реализуется административная ответственность.

Законодатель закрепил, что административные взыскания – мера ответственности. С применением рассматриваемых взысканий КоАО связывает особое правовое состояние – административную наказанность. Так, КоАО устанавливает, что если лицо, подвергнутое административному взысканию, в течение года со дня окончания исполнения взыскания не совершит нового административного правонарушения, оно считается не подвергавшимся административному взысканию.

По мнению Х. Р. Алимова, административное взыскание является мерой административной ответственности, применяемой за совершение административного правонарушения. А административная ответствен-

¹ См.: Юридический энциклопедический словарь. – М., 1998. – С. 37.

² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1984. – С. 70, 325.

ность имеет публично-правовой характер. Это – ответственность перед государством в лице компетентных его органов, которым нарушители по службе не подчинены¹.

А. Е. Лунев считает, что административное наказание – установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения. Административная ответственность представляет собой административное принуждение в виде применения уполномоченным органом (должностным лицом) административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение².

Точка зрения С. А. Григоряна в целом совпадает с определением А. Е. Лунева, но имеет свои особенности. Так, административное наказание, по его мнению, является установленной государственной мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административная ответственность – это вид юридической ответственности, которая определяет обязанности лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное административное правонарушение³.

Ю. А. Тихомиров полагает, что административное наказание – установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения. Административная ответственность представляет собой административное принуждение в виде применения уполномоченным органом (должностным лицом) административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение⁴.

Интересно мнение А. П. Коренева, который определяет, что административные взыскания являются одним из видов административно-предупредительных мер, выполняющих функцию наказания правонарушителей. Именно в этом состоит сущность административного взыскания, что позволяет обеспечить достижение его целей, установленных законодательством⁵.

Ученый-административист Д. Н. Бахрах считает, что административные взыскания являются карой, мерой ответственности, назначаемой

¹ См.: Алимов Х. Р. Административное право Республики Узбекистан. – Т., 1999. – С. 227, 238.

² См.: Лунев А. Е. Административное право. – М., 1996. – С. 92–94.

³ См.: Григорян С. А. Административное право. – М., 1998. – С. 125, 133.

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 746–750.

⁵ См.: Корнев А. П. Административное право. – М., 1986. – С. 65, 173.

за административные деликты; применение любого административного взыскания означает наступление административной ответственности, влечет неблагоприятные юридические последствия. Административная ответственность – особый вид юридической ответственности, которой присущи все признаки последней¹.

Ю. А. Дмитриев полагает, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административная ответственность – это реализация предусмотренных административным правом санкций, осуществляемая посредством применения уполномоченными субъектами государственного управления различных видов административных наказаний в отношении правонарушителей².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основанием административной ответственности является административное правонарушение, а мерой административной ответственности – административное взыскание.

По нашему мнению, административные взыскания проявляются в форме психического или физического воздействия и всегда обращены к сознанию субъекта. Психическую форму воздействия приобретают все акты государственных органов и должностных лиц (протокол об административном правонарушении, постановление и т.д.), а также нормы права, возлагающие на субъектов определенные запреты или обязанности, неисполнение которых влечет применение административного взыскания. Поскольку эти акты и нормы всегда содержат в себе нормативную или непосредственную угрозу реального применения административных взысканий, они оказывают соответствующее превентивное психическое воздействие на поведение субъекта. Физическое же воздействие заключается в реальном наложении административных взысканий, в их последующем исполнении.

Особенность психического и физического воздействия – ограничение воли субъекта в определенной им линии своего поведения: он обязан подчиниться принудительному воздействию (уплатить штраф, лишиться права управления транспортными средствами, находиться под стражей при административном аресте и т.д.).

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 2000. – С. 447, 496.

² См.: Дмитриев Ю. А. Административное право. – М., 2005. – С. 275, 294.

Административное взыскание – мера ответственности за проступок, предусмотренный законодательством об административной ответственности. Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность (ст.23 КоАО).

Статья 23 КоАО закрепила в качестве видов административного взыскания следующее:

- штраф;
- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- конфискация такого предмета;
- лишение специального права;
- административный арест;
- выдворение за пределы страны иностранных граждан и лиц без гражданства (с учетом того, что последняя мера применяется к ограниченному кругу специальных субъектов, законодатель изложил ее самостоятельно, не включив в общий перечень.)

Таким образом, законодатель однозначно решил вопрос о перечне взысканий, которые могут применяться в качестве основных (предупреждение, штраф, лишение специального права, административный арест) и дополнительных (возмездное изъятие и конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения). При этом за одно административное правонарушение может быть наложено одно основное либо основное и дополнительное взыскание.

Названная система отличается гибкостью, ибо дает возможность, во-первых, изменять вид взыскания в пределах, предусмотренных нормативными актами об ответственности за административное правонарушение, с условием, чтобы взыскание не было усилено; во-вторых, альтернативно применять менее репрессивные виды взысканий с более репрессивными (например, предупреждение или штраф либо административный арест и т.д.); в-третьих, освободить лицо от административной ответственности с применением к нему мер общественного воздействия либо ограничиться процессом самого разбирательства дела и объявлением устного замечания; в-четвертых,

учитывать при выборе вида и размера взыскания обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершенное нарушение.

В систему включены административные взыскания, которые достаточно разнообразные по способу воздействия, форме и объему правоограничений и эффективности, а также точно установлены пределы каждого из них. Все это способствует единообразному пониманию, обеспечивает возможность дифференцированного установления и применения административных взысканий в зависимости от характера проступка и личности нарушителя.

Анализ системы взысканий позволяет выделить ее признаки.

Во-первых, она является единственным законодательно установленным перечнем административных взысканий. Они не могут определяться с помощью анализа норм, регулирующих применение мер государственного принуждения, а требуют официального признания их законодателем в качестве административного взыскания. Только в этом случае, помимо нежелательных для лица последствий, их применение повлечет состояние административной наказанности, а сам правоприменительный процесс будет осуществляться согласно правилам производства по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, административные взыскания устанавливаются только законом, в то время как некоторые другие меры государственного принуждения регулируются подзаконными актами.

В-третьих, система дифференцирует все административные взыскания на основные и дополнительные, а также закрепляет правило, по которому за правонарушения может назначаться только одно основное взыскание.

Система административных взысканий позволяет учитывать характер проступка и личность нарушителя и оказывает на последнего влияние различными способами: через моральное воздействие, через денежные и иные имущественные санкции (штраф, конфискация), а также воздействуя на личность нарушителя (административный арест).

В юридической литературе рассмотрение системы административных взысканий обычно сводится к определению круга мер, входящих в нее, а также изучению общих, повторяющихся признаков, характерных для всех либо большинства административных взысканий, и особенностей отдельных ее групп.

В административно-правовой литературе предложено несколько критериев для классификации административных взысканий.

Так, О. М. Якуба классифицирует исследуемые взыскания в зависимости от того, каким правам и интересам (моральным, имущественным, личным) то или иное взыскание причиняет лишения и страдания¹. И. А. Галаган предлагает классифицировать административные взыскания по способу и формам воздействия на правонарушителей, месту и системе административных взысканий, степени тяжести правовых последствий применения мер, процессуальному порядку применения и исполнения мер². А. П. Шергин взыскания, в зависимости от способов воздействия на правонарушителей, делит на две группы: а) не связанные с исправительно-карательным воздействием на правонарушителей (предупреждение, штраф, конфискация, лишение определенных прав); б) связанные с исправительно-карательным воздействием на правонарушителя (административный арест)³.

Интересную в методологическом плане классификацию административных взысканий дает И. И. Веремеенко⁴. Исходя из способа охраны правопорядка и как наиболее общего признака, выражающего социальную роль и функцию санкций, административно-правовые санкции он делит на три группы: административные взыскания (карательные санкции); правовостановительные санкции и санкции реального исполнения. Затем, учитывая различную степень характера ограничений для правонарушителя и объема взысканий, автор подразделяет их на три самостоятельные подгруппы: взыскания морального характера; не имущественные взыскания; взыскания, обращенные на личность правонарушителя.

На наш взгляд, более предпочтительным и устойчивым Критерием для классификации административных взысканий является признак *длительности воздействия их на сознание лица, совершившего правонарушение*. В зависимости от длительности воздействия на нарушителя, административные взыскания можно разделить на две группы:

- *кратковременного воздействия (предупреждение, штраф, изъятие предмета, конфискация);*
- *продолжительного воздействия (лишение специальных прав, административный арест, административное выдворение из пре-*

¹ См.: Якуба О. М. Административная ответственность. – М., 1992. – С. 46.

² См.: Галаган И. А. Административная ответственность. – Воронеж, 1986. – С. 119.

³ См.: Шергин А. П. Правовые основания и тактика административного задержания. – М., 1986. – С. 47.

⁴ См.: Веремеенко И. И. Юридическая ответственность. – Красноярск, 1985. – С. 70–111.

делов Республики Узбекистан иностранных граждан и лиц без гражданства).

Посредством взысканий первой группы ведется борьба с административными правонарушениями, обладающими меньшей степенью общественной опасности. Административные взыскания второй группы применяются за совершение таких правонарушений, как мелкое хулиганство, мелкое хищение, невыполнение законных требований работника милиции и т.д.

ОБЩИЕ ПРАВИЛА ПРИМЕНЕНИЯ ВЗЫСКАНИЙ

Статья 30 КоАО ввела в правовой оборот новый термин – «общие правила применения взысканий». Как и следовало ожидать, отсутствие в КоАО статей, закрепляющих принципы административной юрисдикции, привело к тому, что некоторые ученые стали отождествлять эти понятия. С точкой зрения указанных ученых трудно согласиться. «Общие правила» являются своеобразным практическим руководством для юрисдикционного органа или должностного лица по применению административного взыскания. Каждое из них характеризует ту или иную сторону административно-юрисдикционного процесса, а также субъективные и объективные критерии, используемые при назначении административного взыскания. Они не носят «сквозной» характер и лишены той всеобщности, которая свойственна принципу.

Общим правилам свойственны следующие признаки:

- каждое из них выступает в качестве правила поведения, получившего четкое редакционное оформление в законе;
- общее правило, в отличие от принципа, обладает локальным характером, т. е. определяет лишь какую-то одну сторону назначения взыскания;
- все общие правила обладают единой служебной ролью – обеспечивать назначение административного взыскания в соответствии с принципами, установленными законодателем.

Принципы и общие правила назначения административного взыскания соотносятся как общее и частное. И так же, как общее проявляется через частное, так и принципы проявляются в общих правилах назначения административных взысканий.

Принцип законности в наложении взыскания состоит в его назначении только за совершение административных деликтов, только из числа мер и в пределах, предусмотренных Особенной частью КоАО, и только в установленном законом порядке. В отличие от других принципов, он распространяется и на производство по делам об административных правонарушениях, и на административное право, и на правовую систему в целом. Таким образом, его действие выходит далеко за пределы правил назначения административного взыскания.

В известной степени эти черты присущи и гуманизму, который в настоящее время является одним из принципов не только наложения административного взыскания, но и всей правовой системы государства. Такой вывод опирается на ст. 2 Конституции Республики Узбекистан, установившую, что «государство выражает волю народа, служит его интересам. Государственные органы и лица ответственны перед обществом и гражданами».

Кроме того, именно из гуманных соображений законодатель запрещает применение административного ареста к беременным женщинам, инвалидам и несовершеннолетним, обязывает учитывать в качестве смягчающего обстоятельства тяжелое стечение личных и семейных обстоятельств, несовершеннолетний возраст, беременность и имущественное положение нарушителя.

Вместе с тем необходимость дальнейшего углубления принципа гуманизма позволяет, по аналогии с уголовным правом, ввести в административное законодательство институт условно-досрочного освобождения от такого взыскания, как лишение различного рода специальных прав. Указанное освобождение от ответственности рекомендуется принять после отбытия не менее половины срока исполнения взыскания. В случае совершения в течение года нового однородного административного деликта неотбытая часть взыскания должна быть вновь обращена к исполнителю.

Деятельность должностных лиц органов внутренних дел по применению административных взысканий проходит в рамках правовых установлений на основе и во исполнение закона, однако это не исключает отдельных нарушений законности в правоприменительной деятельности. Они могут быть связаны как с необоснованным применением взысканий, несоблюдением порядка их применения, так и с непринятием к правонарушителям установленных законом мер воздействия.

Деятельность по выбору видов административных взысканий осуществляется с применением творческого подхода и не сводится к подведению конкретного деяния под то или иное правило. Следует учитывать ряд обстоятельств, посредством которых реализуются общие правила применения административных взысканий.

Непременным требованием при наложении административных взысканий является учет характера совершенного правонарушения, т.е. признаков конкретного нарушения, степени общественной опасности проступка и личности нарушителя. Однако ни КоАО, ни

ведомственные акты МВД Республики Узбекистан не определяют понятия тяжести и характера проступка, не дают рекомендаций по их учету при применении нормы. Определяющими обстоятельствами при этом являются знание должностным лицом правовых норм, регулирующих административные правоотношения, его профессиональная подготовка, уровень образования, нравственные качества, опыт, авторитет, чувство ответственности за порученное дело, организованность, дисциплинированность и т.д.

Важная предпосылка реализации общих правил применения взысканий – закрепленное в КоАО (ст. 30) положение об учете смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств. Вместе с тем некоторые ученые предлагают более широко толковать данную норму законодательства.

На наш взгляд, к обстоятельствам, смягчающим ответственность, относятся:

а) совершение правонарушения при защите от общественно опасного посягательства (хотя и с превышением пределов необходимой обороны);

б) его совершение лицом преклонного возраста, больным, инвалидом, лицом, имеющим на иждивении нетрудоспособных членов семьи, и т.д.;

в) активная помощь компетентным органам по привлечению виновных к ответственности.

Среди обстоятельств, смягчающих ответственность, которые в определенной степени характеризуют личность нарушителя, можно также назвать чистосердечное раскаяние виновного, предотвращение им вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда и др. При этом следует учесть, что обстоятельство признается отягчающим лишь в том случае, если установлена причинная связь между нанесенным вредом и действием лица, совершившего административное правонарушение.

Например, в случаях, когда опьянение является элементом состава правонарушения (например, появление на улицах и в других общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность; управление водителем транспортным средством в состоянии опьянения; распитие спиртных напитков в общественных местах и т.д.), то оно не может быть обстоятельством, отягчающим ответственность (ст. ст. 131, 187 КоАО). Такие обстоятельства, как повторность совершения прос-

тупка, продолжение противоправного поведения и другие, являются обстоятельствами, отягчающими ответственность.

Важным моментом при применении административных взысканий является учет степени вины нарушителя. Этим самым в значительной мере осуществляется дифференциация степени общественной вредности правонарушения.

Учет имущественного положения нарушителя при применении административного взыскания служит предпосылкой реализации принципа индивидуализации наказания, который, к сожалению, не закреплен в действующем законодательстве, хотя играет немаловажную роль в достижении целей применения административных взысканий, правильности выбора его вида, возможности реального исполнения вынесенного постановления. Данное требование в основном применяется при применении административного взыскания только в виде штрафа и обычно связывается с размером заработной платы нарушителя. Однако имущественное положение необходимо учитывать при выборе и применении любого вида взыскания. При этом должны приниматься во внимание все обстоятельства, влияющие на выбор вида и размера взыскания.

Реализация должностными лицами органов внутренних дел общих правил применения административных взысканий тесно связана с возможностью полнее использовать предусмотренное законодательством требование о повышении санкции за повторное совершение однородного правонарушения. Данная мера призвана переориентировать правосознание нарушителя, сформировать в его сознании представление о пропорциональности усиления карательных элементов административных взысканий повышению степени общественной вредности противоправных деяний.

В зависимости от характера действия нарушителя традиционно выделяются два вида совокупности деликтов: идеальная и реальная. Идеальная совокупность проявляется в одновременном выполнении одним действием нескольких составов правонарушений, в то время как реальная совокупность объединяет несколько составов, выполненных в разное время и разными действиями.

Критерий отраслевой принадлежности деликтов, образующих множественность, позволяет определить, с какими именно правонарушениями связан административный проступок. На практике неоднократно возникают ситуации, когда одним и тем же действием лица одновременно нарушается и уголовное, и гражданское, и

административное, и трудовое законодательство. К примеру, водитель автопредприятия, повредивший в нетрезвом состоянии вверенную ему машину, одновременно совершает и административное правонарушение (ст. ст. 131 и 134 КоАО), и дисциплинарный проступок (ст. 181 Трудового кодекса), и причиняет имущественный ущерб, за что несет гражданско-правовую ответственность.

Таким образом, лицо одним действием совершило несколько деликтов, находящихся между собой в идеальной совокупности, причем каждый из них относится к самостоятельной отрасли права. Поэтому нарушитель должен быть привлечен сразу к трем видам ответственности: к административной (в виде лишения водительских прав), к дисциплинарной (увольнение, перевод на нижеоплачиваемую работу) и к гражданско-правовой (возмещение причиненного предприятию ущерба).

Проблема множественности правонарушений достаточно активно изучалась уголовно-правовой наукой, но почти не привлекала внимания специалистов в области административного права. Наиболее серьезные исследования по этому вопросу принадлежат профессору Д. Н. Бахраху, использовавшему для классификации множественности административных деликтов такие критерии, как: отраслевую принадлежность правонарушений; совершение деликта соответственно до или после применения мер воздействия за предыдущее деяние; характер поведения субъекта; правовое сходство составов (тождество, однородность или разнородность объектов антиобщественных действий).

Множественность деликтов предполагает объединение их как минимум тремя признаками: во-первых, единством субъекта, проявляющимся в совершении нескольких правонарушений одним лицом; во-вторых, учетом не количества действий, а количества составов; в-третьих, включением во множественность только тех деяний, каждое из которых сохраняет юридическую значимость на момент рассмотрения дела. Так, для лица, привлекаемого к ответственности по ст. 187 КоАО, имеет юридическое значение не сам факт наложения на него в течение года административного взыскания, а привлечение его ранее к ответственности именно по ч. 1 ст. 187 КоАО за появление в общественных местах в пьяном виде либо за распитие спиртных напитков в неустановленных местах.

Согласно ст. 34 КоАО при совершении лицом двух или более административных правонарушений административное взыскание применяется за каждое правонарушение отдельно.

Если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), то окончательное взыскание, применяемое к этому лицу, определяется в пределах санкции, предусматривающей более строгое административное взыскание.

Если лицо совершило действие (бездействие), за которое предусмотрена административная ответственность по нескольким статьям Особенной части КоАО, дела о которых рассматриваются различными органами (должностными лицами), то взыскание применяется в пределах санкции, предусматривающей более строгое административное взыскание. В случаях, предусмотренных частями второй и третьей упомянутой статьи, к основному взысканию может быть присоединено одно из дополнительных взысканий, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений.

Из анализа данной нормы можно уяснить, что применение административного взыскания за совершение нескольких административных правонарушений в соответствии со ст. 34 КоАО производится при наличии следующих общих условий:

- а) совершение лицом двух или более административных правонарушений;
- б) каждое из правонарушений квалифицируется по отдельной статье Особенной части КоАО, имеющей самостоятельную санкцию;
- в) по каждому правонарушению не истекли сроки давности привлечения к административной ответственности;
- г) ни за одно из них лицо не подвергалось административному взысканию.

В отличие от уголовного законодательства, административное законодательство не предусматривает возможности сложения взысканий, назначенных за несколько правонарушений. Взыскание по правилам ст. 34 КоАО налагается за каждое правонарушение в отдельности, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 ст. 34 КоАО.

Частью 2 ст. 34 КоАО предусматривается правило, в соответствии с которым лицу, совершившему несколько правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), взыскание применяется в пределах санкции, предусматривающей более строгое административное взыскание. Более серьезным при этом признается правонарушение, за которое установлено более суровое административное взыскание.

Частью 3 ст. 34 КоАО предусмотрено правило, согласно которому к лицу, совершившему несколько правонарушений, дела о которых рассматриваются различными органами (должностными лицами), взыскание применяется в пределах санкции, предусматривающей более строгое административное взыскание.

Частью 4 ст. 34 КоАО установлено, что в случаях, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи, к основному взысканию может быть присоединено одно из дополнительных взысканий, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений.

Отягчающие и смягчающие административную ответственность обстоятельства оказывают существенное влияние на применение взыскания. Их функциональная роль состоит, соответственно, в ослаблении или в ужесточении административных санкций. Причина же придания им указанной функции заключается в том, что они увеличивают (уменьшают) степень общественной опасности либо самого деяния, либо лица, его совершившего. Некоторые из этих обстоятельств, усиливая общественную опасность противоправного деяния, тем самым косвенно усиливают и общественную опасность личности нарушителя, что дало основание некоторым авторам даже объединить их в самостоятельную классификационную группу.

Таким образом, необходимо отметить, что большое значение для эффективного осуществления юрисдикционной деятельности имеет точное определение понятия общих правил и принципов применения административных взысканий. Общие правила применения административных взысканий определяют порядок и пределы применения органами и должностными лицами административных взысканий за совершенное административное правонарушение. Принципы являются руководящими идеями, воплощающими в себе соответствующие характерные черты норм, регулирующих назначение взысканий. К их числу относят законность, гуманизм, всесторонний учет личности нарушителя и обстоятельств дела.

В настоящее время они еще не получили непосредственного закрепления в КоАО. Устранение этого пробела, а также нормативная фиксация принципов административного производства позволила бы использовать их в качестве инструментария для толкования административно-правовых норм.

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Выступая на шестой сессии Олий Мажлиса второго созыва, Президент Республики Узбекистан обратил внимание на то, что «необходимо ввести в практику такие критерии оценки правонарушений и системы наказаний, которые отвечали бы современным, применяемым в демократических развитых странах принципам и требованиям»¹.

По своей природе применение административного взыскания является процессуальным институтом, представляет собой правильный выбор меры воздействия и регулируется материальными нормами Общей части Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. Применение административного взыскания входит во вторую стадию производства по делам об административных правонарушениях, именуемую в КоАО рассмотрением дела, которое выполняет функцию основного процессуального действия, завершающего эту стадию производства.

Кроме того, применение административного взыскания означает применение со стороны государства принудительных мер административной ответственности. При этом механизм указанной деятельности и ее основные критерии остаются за пределами этого понятия. Применение административных взысканий по правонарушениям предполагает не просто выбор вида взыскания за совершение конкретного деликта, но и учет при этом особенностей личности правонарушителя.

Механизм применения административных взысканий предполагает определенную совокупность факторов, влияющих на избираемую меру воздействия, для которых характерны общие функции, принципы, критерии оценки и т.д. Нетрудно заметить, что по существу этот механизм означает функционирующую систему, от действия которой зависит эффективность административной юрисдикционной практики.

¹ Каримов И. А. Справедливость – в приоритете закона // За безопасность и мир надо бороться. Т.10. – Т., 2002. – С. 35.

В соответствии со ст. 30 КоАО взыскание за административное правонарушение налагается в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим административную ответственность, в точном соответствии с административным законодательством. К факторам, подлежащим учету при применении взыскания можно отнести: характер совершенного правонарушения, личность, степень вины, имущественное положение нарушителя, обстоятельства, смягчающие и отягчающие его ответственность. В этом перечне законодатель не просто перечислил обстоятельства, учитываемые в ходе административно-юрисдикционной деятельности, а изложил систему факторов, влияющих на применение административного взыскания.

Перечисленные в ст. 30 КоАО факторы собраны воедино не случайно, так как, по замыслу законодателя, они должны функционировать как единая система. В качестве таковой они обладают следующими системообразующими признаками:

– налицо исчерпывающее число элементов системы, каждый из которых обладает определенной самостоятельностью. В ходе предстоящего обновления законодательства об административной ответственности не исключено расширение системы за счет новых элементов. Однако, скорее всего, они будут взяты не «извне», а сконструированы из уже закрепленных в законе факторов путем их конкретизации и дробления;

– имеет место взаимодействие и взаимное влияние элементов системы друг на друга. Так, проанализировав характер совершенного противоправного деяния, орган, осуществляющий административную юрисдикцию, может сделать вывод о степени общественной опасности не только правонарушения, но и личности нарушителя;

– совокупность элементов является функциональной. Это означает, что и система в целом, и каждый из входящих в нее факторов выполняют общие функции и направлены на достижение общих целей. К последним относятся закрепленные в ст. 22 КоАО воспитание нарушителя, а также общее и частное предупреждение административных проступков и иных деликтов. Основной же функцией системы факторов, перечисленных в ч. 2 ст. 30 КоАО, является индивидуализация административного взыскания. Такая функциональная роль закрепленных в ней правил признается не только в юридической литературе, но и судебной практике.

Анализ перечисленных факторов предполагает самостоятельное исследование каждого из элементов, включенных в систему. Первым из них ст. 30 КоАО называет характер правонарушения. Однако такая

формулировка представляется неконкретной и допускает произвольное и неоднозначное толкование.

Чаще всего под характером правонарушения понимается совокупность его юридически значимых элементов, закрепленных в Особенной части Кодекса. Так, некоторые авторы считают, что наиболее явно он проявляется во внешнем акте противоправного поведения, т.е. в объективной стороне административного проступка¹. Другие авторы полагают, что характер правонарушения проявляется прежде всего в объекте посягательства и в распространности проступков данного вида в конкретном населенном пункте².

Однако определять характер административного правонарушения через его объект, объективную сторону либо даже через все элементы его состава в целом означает по существу замену процесса применения взыскания работой по квалификации правонарушений. Осуществляя квалификацию содеянного, должностное лицо формирует свое суждение в отношении объекта, объективной стороны и других элементов административного проступка. Но результатом этой работы может быть определение только верхних и нижних пределов подлежащего применению административного взыскания.

Правила же, перечисленные в ч. 2 ст. 30 КоАО, выполняют иную функцию. Они предназначены для реализации наказания в рамках административной санкции, определенной законодателем для соответствующего вида деликта. Следовательно, отождествление характера правонарушения с теми или иными элементами его состава неизбежно приводит к тому, что он выпадает из системы факторов, влияющих на применение взыскания и фактически теряет свою функциональную роль.

Более серьезные административные проступки должны влечь и более суровые административные взыскания. Однако это в целом справедливое суждение нуждается в некотором уточнении. Оценка содеянного, исходя из степени опасности правонарушения», это есть определение самой степени опасности административного деликта и может быть отождествлена с ней. Материальным, общим признаком всех административных правонарушений является то, что они наносят определенный ущерб общественным отношениям, установленному правопорядку. Здесь нет признака общественной опасности, а именно

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 2010. – С. 495.

² См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 2009. – С. 562–570.

он обуславливает применение карательных санкций за совершение правонарушений. Отсутствие данного материального признака свидетельствует об отсутствии правонарушения.

Юридическим выражением общественной опасности служит противоправность правонарушения. Сущность противоправности состоит в том, что определенное лицо совершает действия, запрещенные нормой права, или не совершает действий, предписанных правовым актом. Это значит, что административные взыскания могут быть применены лишь в том случае, если конкретное деяние предусмотрено конкретной нормой административного права и за его совершение прямо установлена правовая ответственность.

Действующее законодательство закрепляет важное положение о том, что одним из юридических признаков административного проступка является то, что за его совершение предусмотрена ответственность. Известно, что административные взыскания устанавливаются актами высших органов государственной власти и высших исполнительно-распорядительных органов государственного управления. Наиболее суровые административные взыскания (административный арест, лишение специального права на управление транспортными средствами, конфискация) могут быть предусмотрены только законодательными актами.

Для правильной оценки правонарушений необходимо определить состояние и направленность воли нарушителя, т.е. его вину. Поэтому одним из элементов административного правонарушения является виновность (умысел или неосторожность) противоправного действия (бездействия).

Вина как элемент состава административного проступка представляет собой проявление воли и разума действующего (бездействующего) вменяемого лица, его психическое отношение к содеянному. КоАО установил, что административное правонарушение признается совершенным: а) умышленно, если лицо сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий; б) по неосторожности, если лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Следовательно, основанием применения административных взысканий является совершение административного правонарушения (проступка).

Относительно субъектов административных взысканий законодательством установлено, что административной ответственности подлежат вменяемые лица, достигшие к моменту совершения правонарушения 16 лет. К несовершеннолетним (подросткам 16–18 лет) применяются меры, указанные в Положении о комиссии по делам о несовершеннолетних¹, если иное прямо не предусмотрено законодательными актами. Так, подростки в возрасте от 16 до 18 лет за нарушение правил дорожного движения несут административную ответственность на общих основаниях.

Субъектами административных правонарушений могут быть должностные лица, которые несут ответственность за несоблюдение установленных правил в сфере охраны порядка управления, общественного порядка и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности.

Следует сказать и об особенностях ответственности некоторых категорий государственных служащих. Согласно ст. 16 КоАО военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, а также лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам. За нарушение правил дорожного движения, правил охоты и рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил эти лица несут административную ответственность на общих основаниях. Однако к ним не может быть применен штраф.

Находящиеся на территории Республики Узбекистан иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами Узбекистана. Вопрос об ответственности иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции, разрешается дипломатическим путем. Надо отметить, что эта категория лиц может быть субъектом административной ответственности за совершение правонарушений, грубо нарушающих общественный порядок, за что административным законодательством предусмотрено взыскание в виде административного выдворения за пределы Республики Узбекистан.

Вместе с тем необходимо знать, что лицо не подлежит административной ответственности за совершенное правонарушение, если находилось в состоянии крайней необходимости, необходимой обороны либо невменяемости.

¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21 сентября 2000 г. «Об утверждении Положения о комиссии по делам о несовершеннолетних» // Собрание постановлений правительства Республики Узбекистан. – 2000. – № 21. – С. 145.

Для характеристики административных взысканий следует выяснить их цели. Они являются производными от общих задач действующего законодательства об административных правонарушениях и заключаются в предупреждении правонарушений, в воспитании правонарушителя в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции Республики Узбекистан, законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, выполнению своих обязанностей, ответственности перед обществом.

Личность нарушителя является вторым фактором, влияющим на применение административного наказания, который зафиксирован в ст. 30 КоАО. Феномен личности изучается не только правоведением, но и философией, психологией, социологией и другими общественными науками. Однако административную деликтологию интересуют только те ее аспекты, которые имеют юридическое значение, т.е. связаны с административным правонарушением и применением взыскания за его совершение.

Личность является многоаспектным понятием, и ее характеризует множество свойств, черт и признаков. Как правило, криминологи выделяют в структуре личности ее направленность (убеждения, взгляды, интересы, идеалы, потребности), нравственные нормы и привычки, характер и темперамент, психологические особенности, социальные характеристики (род деятельности, имущественное положение и т.д.), а также ее биологические свойства (пол, возраст, инвалидность и т.д.). И хотя структура личности субъектов административных проступков в целом соответствует общей структуре человеческой личности, тем не менее анализ ее должен обладать определенной спецификой. Эта специфика определяется тем, что личность нарушителя, как правило, характеризуется таким качеством, как общественная опасность.

Общественная вредность административного деликта и общественная опасность лица, его совершившего, – это совершенно разные правовые явления, не подлежащие отождествлению. Опасность действия состоит в причинении вреда охраняемым законом интересам и отношениям либо в угрозе его причинения и, следовательно, всегда присуща любому административному проступку. Что же касается личности, то противоправное поведение субъекта административного правонарушения бывает случайным, но может быть и злым, преднамеренным, характеризующим его антиобщественную установку, образ жизни, поведение и мотивы.

Соответственно, в одном случае есть все основания говорить об общественной опасности личности, а в другом такие основания отсутствуют.

Таким образом, общественная опасность личности нарушителя является не обязательным, а факультативным фактором, который, при его наличии, может подлежать количественной оценке, что закреплено в ст. 10 КоАО. Именно разная выраженность этого признака позволяет говорить о большей или меньшей степени социальной опасности лица, совершившего административный проступок.

Оценка юрисдикционным органом общественной опасности личности нарушителя имеет своими источниками *три группы обстоятельств*.

Первую составляют те, которые непосредственно проявились в административном правонарушении: например, в случаях, когда оно сопровождается вовлечением в него несовершеннолетнего, корыстными и иными низменными побуждениями и т.д.

Вторую группу образуют обстоятельства, проявившиеся не в самом деликте, а до или после его совершения, но которые, тем не менее, во-первых, характеризуют личность нарушителя, а во-вторых, связаны с рассматриваемым проступком. К числу таких обстоятельств относятся административное взыскание за совершение однородного правонарушения в прошлом, чистосердечное раскаяние или добровольное возмещение ущерба и т.д.

В *третью* группу входят обстоятельства, возникающие до совершения деликта и ни прямо, ни косвенно не связанные с ним. К их числу можно отнести заслуги перед государством, правительственные награды, участие в военных действиях, бродяжничество, алкоголизм, отрицательное поведение на работе или в быту и т.д.

Все три изложенные выше группы обстоятельств объединяет то, что они положительно или отрицательно характеризуют личность нарушителя, делая ее соответственно более или менее общественно опасной.

Изложенная выше классификация позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, общественная вредность административного правонарушения может свидетельствовать (хотя далеко не всегда) и об общественной опасности лица, его совершившего. Однако невозможна обратная связь, когда содеянное рассматривается как административный

проступок только в случае его совершения социально опасным субъектом (бродягой, хроническим алкоголиком, особо опасным рецидивистом и т.д.). Для признания нарушения административным деликтом требуется опасность не личности нарушителя, а самого деликта.

Важным фактором, учитываемым при применении административного взыскания, является степень вины. Вина имеет две формы: умысел и неосторожность. Умысел может быть прямым и косвенным, а неосторожность выступает в виде небрежности и самонадеянности.

Отличие умышленной формы вины от неосторожной имеет большое практическое значение для осуществления административно-юрисдикционной деятельности. По единодушному мнению исследователей этих проблем, умышленное административное правонарушение всегда опаснее проступка, совершенного по неосторожности, и при прочих равных условиях за его совершение на виновное лицо должно быть наложено более строгое административное взыскание.

Однако ни формы вины, ни их перечисленные выше разновидности не могут считаться тождественными используемому в ст. 30 КоАО понятию «степень вины». Вина традиционно рассматривается как психическое отношение лица к своим действиям и их последствиям, а термин «степень» указывает на возможность изменения количественных параметров в большую или меньшую сторону. Простое сложение этих понятий приводит к парадоксальному выводу о том, что степень вины – это большее или меньшее психическое отношение лица к содеянному. Но, с одной стороны, такое теоретическое суждение ничего не дает для практики, а с другой – оно лишено внутренней логики и ясности, так как совершенно непонятно, что именно означает это «большее или меньшее психическое отношение» к своим действиям. Следовательно, степень вины – это определенное количество не самой вины, а какого-то другого признака (качества, свойства), присущего ей.

Можно предположить, что главная характеристика материальной или социально-политической сущности вины – это не социальная деформация личности, а общественная опасность как самого деяния, так и личности нарушителя, которая проявляется в субъективном (психологическом) отношении лица к своим действиям или бездействию. Степень же вины означает степень общественной опасности умысла или неосторожности.

В административных деликтах, совершенных с умыслом, степень вины всегда выше, чем в неосторожных правонарушениях, так как

желание или сознательное допущение противоправных последствий повышает общественную вредность как деяния, так и опасность лица, его совершившего.

Помимо умысла и неосторожности на степень вины оказывают влияние особенности интеллектуальных и волевых процессов, происходящих в психике виновного. Для лиц, совершивших умышленные административные деликты, ими являются: объем и определенность осознания нарушителем противоправности своих действий; характер и степень предвидения последствий; преднамеренность, настойчивость в достижении цели. Кроме того, заранее обдуманное правонарушение, видимо, свидетельствует о большей степени вины лица, его совершившего, чем внезапно возникший умысел. На степень же неосторожной вины могут оказать влияние характер обязанности предвидеть, причины непредвидения последствий либо неосведомленность о противоправном характере своих действий, а также степень легкомысленности в оценке обстановки.

Достаточно важным в практическом отношении и сложным в теоретическом аспекте является вопрос о влиянии на степень вины вида умысла (прямого или косвенного) и вида неосторожности (самонадеянность и небрежность).

Решение этого вопроса зависит от конкретной ситуации. Так, для применения административного взыскания за мелкое хулиганство, выразившееся в драке в общественном месте, видимо, не будет иметь значение, возникла она из хулиганских побуждений или же с целью сведения личных счетов. В последнем случае лицо, затеявшее публичный конфликт, не желало высказать свое неуважение к обществу, а относилось к этому обстоятельству безразлично. Первое правонарушение совершено с прямым, а второе – с косвенным умыслом. Однако и в той, и в другой ситуации степень социальной деформации личности мелкого хулигана представляется примерно одинаковой, существенного различия по степени общественной опасности не имеется, следовательно, отсутствуют основания для констатации различной степени вины.

Таким образом, критерием оценки степени вины должна являться степень общественной вредности как самого административного деликта, так и опасности личности нарушителя, проявляющаяся в его психологическом отношении к содеянному.

К числу факторов, учитываемых при применении административных взысканий, относится имущественное положение нарушителя. Его влияние на применение административной санкции осуществляется двумя путями.

Во-первых, материальное положение может рассматриваться при определенных условиях в качестве разновидности тяжелых личных и семейных обстоятельств, которые, в соответствии со ст.31 КоАО, смягчают административную ответственность. Смягчение происходит вследствие того, что поведение нарушителя отчасти детерминировано трудным материальным положением, а не социальной деформацией его личности.

Второй способ воздействия имущественного положения на размер взыскания не связан с влиянием этого фактора на снижение общественной опасности личности нарушителя, а основывается на принципе гуманизма. Этот принцип проявляется в том, что даже в тех случаях, когда имущественное положение не рассматривается в качестве причины, условия или обстановки совершения административного деликта, органы выносящие решение по делу, тем не менее, могут учесть трудное имущественное положение виновного, длительное отсутствие у него заработка и т.д. и применить к нему минимальные штрафные санкции.

Иногда штрафные санкции заменяются предупреждением или мерами общественного воздействия не из гуманных соображений, а с целью обеспечения высоких показателей взыскания штрафов. Такая негативная практика неоднократно справедливо критиковалась в юридической литературе и вышестоящими органами управления.

Влияние имущественного положения нарушителя на размер административного взыскания имеет существенную особенность по сравнению с другими индивидуализирующими ответственность обстоятельствами. В отличие от характера административного проступка, личности нарушителя и степени его вины, способных как усиливать, так и смягчать применяемые административные санкции, действие имущественного положения нарушителя имеет одностороннюю направленность: оно может способствовать только смягчению налагаемого взыскания.

Таким образом, правильная оценка действий правонарушителя, учет всех, в том числе смягчающих ответственность лица, обстоятельств, неуклонное исполнение норм административного законодательства при применении административных взысканий является гарантом соблюдения законности и прав личности в административно-правовой деятельности.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Президент И. А. Каримов в своих выступлениях неоднократно делал акцент на том, что «справедливость – в неуклонной реализации буквы закона»¹. В этой связи с обретением Узбекистаном независимости основное внимание ученых было обращено на формирование нового административного законодательства и сохранение законности в административно-правовых отношениях в переходный период.

В юридической науке традиционно сложилось и стало господствующим понимание законности как строгого и неуклонного исполнения законов и подзаконных нормативных актов всеми субъектами права, государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Такое понимание законности до сих пор имеет доминирующее положение.

При характеристике законности на первое место ставится принцип верховенства закона, под которым понимается его высшая юридическая сила в иерархической системе правовых нормативных актов. Сам же закон трактуется только в позитивном аспекте, без какой либо его оценки с позиций общих принципов права, общечеловеческой морали международно-правовых норм и стандартов. Однако для того, чтобы закон или иной нормативный акт содержал правоопределенность, он должен соответствовать общепризнанным стандартам мировой правовой культуры:

– во-первых, в законе в четких юридических понятиях должны быть закреплены конкретные потребности, интересы, права и обязанности граждан, государства и других участников административных правоотношений, источники и механизмы их осуществления;

– во-вторых, определен тот государственный орган, который обеспечивает осуществление закрепленных правовых норм;

– в-третьих, закон должен открывать простор для действий участников общественных отношений, граница которых – права

¹ Каримов И. А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане // Избранный нами путь – это путь демократического развития и сотрудничества с прогрессивным миром. Т.11. – Т., 2003. – С. 25.

человека, модернизация общественной и государственной жизни, демократизм;

– в-четвертых, закон предполагает указание на меру наказания за нарушение определенных в нем норм;

– в-пятых, закон как культурная ценность не может находиться в коренном противоречии с духовностью народа;

– в-шестых, закон должен содержать в себе механизм воплощения его в жизнь.

Законность означает идею, систему требований и режим реального выражения права в законах государства, в самом законотворчестве, в подзаконном нормотворчестве. Нарушением законности является принятие ведомственных актов (приказов, инструкций, положений, постановлений и др.), которые противоречат конституционным нормам, положениям закона. Критерием законности является абсолютное соответствие нормам Конституции как законов, указов, нормативных актов Кабинета Министров, министерств, хокимов и других должностных лиц, граждан, так и их действий. Законность есть не что иное, как право, т.е. закон, воплощаемый в реальную жизнь государства, общества и граждан.

При таком понимании законности отчетливо просматривается различие между правовой деятельностью (в том числе правоохранительной и правоприменительной) и законностью, делается упор на то, что содержанием законности является не сама деятельность по реализации закона, а соответствие этой деятельности нормам закона.

Исходя из изложенного, можно предположить, что под законностью следует понимать отвечающее интересам правового режима неуклонное соблюдение требований законов и нормативных актов государственных органов как в сфере правотворчества, так и в сфере реализации правовых норм, режим, при котором обеспечивается всесторонняя охрана законных прав и интересов личности, общества и государства. Но законность имеет различные аспекты свойства, стороны, которые характеризуют ее назначение, а также ее огромную роль в правоохранительной деятельности государственных органов.

Одно из основных назначений законности – обеспечивать реализацию требований права, создавать такую атмосферу в обществе, которая бы характеризовалась господством закона в общественных отношениях. Верховенство закона означает, что ни один государственный орган, должностное лицо, общественные объединения или граждане не освобождаются от обязанности подчиняться закону.

На органы внутренних дел как неотъемлемую составную часть государственного аппарата возложена обязанность обеспечивать охрану общественного порядка в стране от преступных посягательств и иных антиобщественных действий. В целях обеспечения выполнения этой обязанности органам внутренних дел предоставлено право налагать штрафы и применять иные меры административного воздействия в соответствии с действующим законодательством.

Требования законности при применении административных взысканий за административные правонарушения определены в Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности. Так, ст. 8 КоАО закрепила общие требования законности при применении административных взысканий, и они получили правовую регламентацию и конкретизацию в материальных и процессуальных нормах законодательства об административной ответственности.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов, задержание и досмотр транспортных средств) могут применяться в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Республики Узбекистан, в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел об административных правонарушениях и исполнения постановлений по ним.

При применении указанных мер на практике возникают трудности в части процессуального оформления административного задержания. Статья 286 КоАО определяет, что об административном задержании составляется протокол. Из смысла ст. 286 КоАО вытекает, что обязанность органов внутренних дел по составлению протокола об административном задержании наступает, если оно производится за совершение таких административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, как мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющим человеческое достоинство и общественную нравственность.

При совершении других административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте нарушитель, согласно ст. 284 КоАО, может

быть доставлен органы внутренних дел. Например, при совершении такого административного правонарушения, посягающего на общественный порядок, как азартные игры, работник органов внутренних дел может доставить правонарушителей в дежурную часть органов внутренних дел или в помещение органа самоуправления граждан в целях составления протокола, если протокол невозможно было составить на месте.

Требования законности при применении органами внутренних дел административных взысканий вытекают из норм законодательства об административной ответственности, определяющих:

- общие правила применения взыскания за административное правонарушение;
- компетенцию органов внутренних дел, их должностных лиц по применению административных взысканий;
- права и обязанности лиц, привлекаемых к административной ответственности;
- порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Процесс применения административных взысканий неоднороден и связан со значительной по объему работой, состоящей из различных видов и способов действий по выяснению обстоятельств совершенного правонарушения, выбору и анализу нормы права, подлежащей применению, толкованию нормы, принятию решения по делу (акта применения) и по претворению его в жизнь.

В законодательстве Республики Узбекистан об административной ответственности закрепляются задачи, принципы и порядок производства по делам административных правонарушениях. Вместе с тем анализ норм КоАО позволяет сделать вывод о том, что в нем содержится только модель деятельности по применению административных взысканий. Выполнение конкретных действий субъектами в рамках производства по делам об административных правонарушениях базируется зачастую на их усмотрении.

В частности, ст. 276 КоАО формулирует только общее понятие доказательств и далеко не полно определяет круг средств, их устанавливающих. Выбор конкретных фактов, которые могут быть положены в основу доказательств, обеспечивающих принятие законного и обоснованного решения по делу, а также оценка таких фактов лежат в сфере усмотрения правоприменителя. Кроме того, компетентный орган (должностное лицо) по своему внутреннему убеждению

(усмотрению), исходя из специфики деликтного правоотношения, выбирает виды и способы действий, которыми могут быть установлены доказательства по делу и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела: изучение материалов дела, взятие объяснений у правонарушителей, потерпевших, свидетелей, понятых, сбор различного рода справок, заключений, проведение медицинских освидетельствований, экспертиз и т.д.

Таким образом усмотренческое решение лежит в основе деятельности компетентных лиц и на иных стадиях административного производства. В итоге правомерен вывод о том, что законодатель фактически устанавливает лишь границы должного, предоставляя уполномоченным должностным лицам самостоятельно выбирать виды и способы юридически значимых действий, необходимых для законного и обоснованного применения мер административного воздействия. Представляется, что основными условиями, гарантирующими достижение такого результата, наряду с изложенными в ст. 269 КоАО являются:

- постановка задач, конкретизирующих цели и предопределяющих средства и результат деятельности по применению мер воздействия за административные правонарушения;
- совершенство административного законодательства;
- соответствующий уровень юридической и профессиональной подготовки лиц, принимающих решение о применении административных взысканий;
- надлежащее информационное обеспечение субъектов, участвующих в производстве по административным делам;
- взаимодействие компетентных органов (должностных лиц), принимающих то или иное участие в производстве при применении мер административного воздействия;
- содействие граждан должностным лицам, выполняющим те или иные функции в процессе применения мер административного воздействия;
- контроль и надзор за деятельностью по применению мер административного воздействия.

Обстоятельное рассмотрение изложенных условий не представляется возможным в рамках данной работы. В силу этого ограничимся лишь фрагментарной характеристикой особенностей некоторых из них.

В ст. 269 КоАО закреплены общие задачи производства по делам об административных правонарушениях. Они имеют важное значение

для понимания усмотренческой деятельности субъектов в процессе применения административных взысканий. В тех случаях, когда законодательством полномочному органу (должностному лицу) предоставляется право свободного выбора видов и способов юридически значимых действий для расследования и разрешения административного дела, они действуют в «диапазоне» указанных задач. Тем самым обеспечивается законность принимаемого решения и предотвращается произвол.

Однако процесс развития и обновления законодательства, как и ход общественного развития, непрерывен. Поэтому уже сейчас назрела объективная необходимость дальнейшего совершенствования ряда административно-процессуальных институтов.

Так, справедливы высказываемые в научной литературе мнения о том, что обязанности свидетеля, эксперта и переводчика, установленные в ст. ст. 296, 297, 298 КоАО, в административном процессе не подкрепляются правовыми гарантиями. Необходимы разработка и принятие норм права, устанавливающих юридическую ответственность за необъективное заключение эксперта и за неполный и неточный перевод, сделанный переводчиком, а также возлагающих на этих лиц возмещение ущерба, причиненного лицу их неправомерным действиям.

Следует также отметить еще один аспект, связанный с совершенствованием административного законодательства. В соответствии со ст. 282 КоАО протокол направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. Получив протокол, орган (должностное лицо) обязан при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, руководствуясь ст. 303 Кодекса, разрешить следующие вопросы:

- 1) относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) правильно ли составлены протокол и другие материалы дела об административном правонарушении;
- 3) извещены ли лица, участвующие в рассмотрении дела, о времени и месте его рассмотрения;
- 4) истребованы ли необходимые дополнительные материалы;
- 5) о ходатайствах лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, законных представителей, адвоката.

Вместе с тем КоАО не содержит конкретного положения о видах актов, которыми следует оформлять разрешение указанных вопросов.

Более обстоятельно аналогичные вопросы решены в уголовно-процессуальном законодательстве. Например, ст. 395 УПК Республики Узбекистан содержит конкретные виды определений, выносимых судом при рассмотрении вопроса о назначении уголовного дела к судебному разбирательству.

Представляется, что в результате выяснения обстоятельств, изложенных в ст. 303 КоАО, и руководствуясь нормами права, регламентирующими порядок административного производства, орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, на стадии подготовки может принять следующие виды решений:

- 1) о возможности рассмотреть дело по существу;
- 2) о возвращении дела для производства дополнительного расследования и дооформления;
- 3) об отложении рассмотрения дела;
- 4) о направлении дела по подведомственности;
- 5) о прекращении дела.

Для обеспечения законности вынесения решения по делу и его исполнения важное значение имеет также оптимальный уровень юридической и профессиональной подготовки лиц, участвующих в производстве по применению мер административного воздействия. Иногда недооценка этого условия затрудняет реализацию норм законодательства об административных правонарушениях.

Так, вопреки ст. 289 КоАО в протоколах личного досмотра и досмотра вещей или в протоколах об административных правонарушениях иногда не указываются вообще (или недостаточно подробно) данные о понятых, присутствующих при осуществлении этих действий. В ряде случаев в содержании протокола об административном правонарушении существо административного правонарушения излагается нечетко, ссылки на нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение, даются неверные. Кроме того, в протоколах зачастую нет отметок о том, что правонарушитель ознакомлен с материалами дела, а место работы правонарушителя записывается аббревиатурой, не всегда понятной иным лицам, участвующим в деле об административном правонарушении.

Одним из условий соблюдения требований законодательства при применении мер административного воздействия в соответствии со ст. 8 КоАО является систематический контроль со стороны вышестоящего органа (должностного лица), а также прокурорский

надзор. Осуществление контрольной и надзорной деятельности способствует стабильности административного правоприменения путем выявления недостатков при реализации мер административного воздействия и оказания организационной помощи правоприменителям в их устранении.

Исходя из вышесказанного, можно сделать выводы о том, что обеспечение законности в процессе применения административных взысканий проявляется в следующем:

- орган или должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может наложить на виновного только то взыскание, которое установлено законодательством, и только в пределах санкции нормативного акта, предусматривающего ответственность за совершенное правонарушение;

- основанием привлечения лица к административной ответственности и применения к нему административных взысканий является противоправность действия;

- противоправные действия должны быть правильно квалифицированы;

- органы или должностные лица вправе рассматривать лишь подведомственные им дела, избирать вид и размер взыскания только лишь в размерах предоставленных полномочий.

Роль обеспечения законности при применении мер административного взыскания требует, чтобы процесс применения указанных мер основывался на правильной квалификации административного проступка, достаточном доказательственном материале, на основе которого определяется виновность лица, совершившего административное правонарушение, установлении причинно-следственной связи между деликтом и наступившими вредными последствиями, а также правильном применении административно-процессуальных норм по реализации мер административного взыскания.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

Административные взыскания оказывают значительное влияние на состояние правопорядка в стране, способствуют предупреждению преступлений. Вместе с тем для более успешной борьбы с правонарушениями необходимо знать, насколько эффективны эти взыскания, какое воздействие они оказывают на сознание и поведение людей, ибо без достоверных данных об эффективности административных взысканий невозможно оптимизировать практику их применения, совершенствовать законодательство об административной ответственности.

Определение эффективности административных взысканий предполагает рассмотрение: 1) понятия; 2) условий; 3) обстоятельств эффективности средств охраны правопорядка.

Понятие эффективности административных взысканий включает в себя два элемента: 1) фактически достигнутый (реальный) результат применения административных взысканий; 2) цель, для достижения которой были приняты соответствующие правовые санкции. Следовательно, эффективность административных взысканий в сфере охраны правопорядка выражается соотношением двух величин – результата применения административных взысканий и целей их законодательного установления. Определив элементы этого соотношения, можно выявить степень (коэффициент, уровень) эффективности административных взысканий.

Целями административных взысканий являются воспитание нарушителя, частное и общее предупреждение правонарушений.

Применение административного взыскания с целью воспитания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Однако правоограничения, составляющие содержание санкции, не являются целью административного взыскания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушности у граждан. Постановка воспитательной цели административных взысканий свидетельствует о гуманизме демократического государства, которое в борьбе с правонарушениями исходит прежде всего из задачи нравственного воспитания личности.

Цель частного предупреждения ставится только в отношении лиц, к которым применены административные взыскания за совершение административных правонарушений, имея в виду предупреждение рецидива с их стороны. Применение административных санкций влечет неблагоприятные для правонарушителя последствия, которые он обязан претерпеть. И боязнь быть вновь подвергнутым наказанию удерживает его от повторного совершения аналогичного проступка, которое может повлечь за собой более суровую административную санкцию.

Помимо устрашения как средства достижения цели частного предупреждения, административные санкции содержат в себе разнообразные формы лишения фактической возможности совершить новое правонарушение. Так, конфискация у браконьера орудий лова, плавательных средств и т.п. фактически лишает его возможности продолжать незаконный лов рыбы; режим содержания административно арестованных (изоляция от общества, охрана и т.п.) имеет одну из целей – не допустить совершения правонарушений со стороны арестованных.

Таким образом, цель частного предупреждения – это предупреждение совершения правонарушителем новых административных правонарушений.

Однако превентивная роль административных санкций гораздо шире. Многие административные правонарушения нередко перерастают в преступления, поэтому борьба с ними посредством административных взысканий является одновременно и борьбой с преступлениями. Правильнее при определении предупредительной цели административных взысканий говорить о предупреждении правонарушений, имея в виду как административные правонарушения, так и преступления.

Если частное предупреждение заключается в предотвращении правонарушений со стороны лиц, уже подвергнутых административным взысканиям, то общая превенция состоит в предупреждении правонарушений иных лиц. Цель общего предупреждения обеспечивается прежде всего информацией о самом законе, предусматривающей возможность применения взыскания за совершение административного правонарушения. Санкции правовых норм удерживают от совершения правонарушения неустойчивых лиц: боязнь быть подвергнутым административному взысканию удерживает их от повторного совершения правонарушений.

Важным средством достижения общепревентивной цели является не только применение административных взысканий к правонарушителям, но и их реальное исполнение.

Определив цели административных взысканий, необходимо выяснить результат их действия, который выражается в конкретных количественных показателях. Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (степень) эффективности рассматриваемых санкций. Выбор показателей зависит от того, эффективность какой цели (воспитательной, частнопревентивной или общепревентивной), какого взыскания (штрафа, административного ареста или конфискации) и за какой конкретный вид проступка (распитие спиртных напитков на общественных местах, мелкое хулиганство, нарушение правил охоты и т.д.) подвергается исследованию. Эти показатели должны быть объективными, достоверными, способными количественно отражать поведение людей. Такие показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным взысканиям, и получить данные о коэффициенте их эффективности, т.е. о числовом выражении степени достижения целей рассматриваемых санкций.

Так, для определения эффективности частнопревентивного воздействия административных взысканий можно использовать показатели, характеризующие, во-первых, рецидив административных правонарушений, во-вторых – совершение преступлений лицами, подвергнутыми административным санкциям; в-третьих – совершение преступлений в период применения административного взыскания (например, административного ареста, лишения водительских прав).

Важное значение для эффективности административных взысканий имеет соблюдение определенных *условий* их результативности. Нередко причины недостаточной действенности административных санкций, как показывает практика их применения, кроются именно в несоблюдении тех или иных условий.

Группировку конкретных условий эффективности административных взысканий можно провести по двум направлениям: во-первых, условия эффективности, связанные с действующим законодательством, и, во-вторых, условия эффективности, связанные с применением административных санкций.

К первой группе относятся два условия:

- 1) систематизированность и стабильность законодательства, регулирующего административную ответственность;
- 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах и санкциях, установленных за их нарушение.

Вторая группа включает следующие условия эффективности административных взысканий:

- 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях;
- 2) воспитательное воздействие на нарушителя процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о применении административного взыскания;
- 3) реальность исполнения санкций;
- 4) стабильность административной практики;
- 5) законность, обоснованность и справедливость примененных санкций;
- 6) сочетание административного взыскания и иными методами воздействия;
- 7) информированность субъектов правоотношений о применении административных санкций;
- 8) авторитет правоприменительного органа.

Эффективность административного взыскания зависит от правильного определения *обстоятельств*, влияющих на ее применение. Результат воздействия административных санкций зависит от непосредственного влияния на сознание и поведение людей многочисленных и разнообразных обстоятельств, ситуаций, процессов правового и неправового характера – экономических, социально-психологических, демографических, моральных и др. Эти обстоятельства влияют на эффективность административных взысканий и, в конечном счете, определяют результат их применения.

Обстоятельства, определяющие эффективность административных взысканий, можно объединить в несколько групп.

В первую группу можно включить обстоятельства, связанные с правовой нормой, определяющей санкцию за административное правонарушение. К данным обстоятельствам относятся наличие пробелов в праве, неопределенность признаков состава правонарушения, неполнота регулирования охраняемых общественных отношений. Также к данной группе необходимо отнести силу или слабость санкции, поскольку, например, «копеечные» штрафы не являются эффективными.

Ко второй группе относятся обстоятельства, связанные с правоприменителем. Критерием определения данной группы является то, что закон ограничивает круг лиц, наделенных правом применять административные взыскания. К этому кругу относятся лишь органы и должностные лица, уполномоченные законом выносить постановления о привлечении правонарушителей к административной ответственности.

Однако реализация санкции осуществляется деятельностью широкого круга лиц, хотя и не относящихся к числу правоприменителей в

собственном смысле слова, но обеспечивающих применение взыскания. Например, чтобы подвергнуть соответствующим видам административного взыскания работника торговли, нарушившего установленные законом правила продажи спиртных напитков, необходимо выполнить ряд предварительных операций: установить сам факт правонарушения и все относящиеся к нему обстоятельства; выявить нарушителя и зафиксировать данные о его личности; при необходимости – задержать его и доставить в органы внутренних дел; собрать информацию о его предыдущем поведении; подготовить необходимые процессуальные документы и т.п.

К обстоятельствам группы правоприменителя относятся также нормативная урегулированность задач, функций, обязанностей, прав должностных лиц, применяющих административные взыскания, организация учета административных правонарушений, знание материальных и процессуальных норм и др.

К группе обстоятельств, относящихся к личности правонарушителя, могут быть отнесены: возраст, профессия, образование, семейное положение, жилищные условия, размер заработной платы, общественная активность, трудовая дисциплина, знание правовой нормы, отношение к ее содержанию (установка), нравственные качества, общая культура и др.

Группу обстоятельств применения административных взысканий образуют условия и причины обстоятельства, характеризующие выбор нормы права, соответствующей данному правонарушению, а также фактическое исполнение (неисполнение), ненадлежащее исполнение назначенного административного взыскания, проведение (непроведение) предусмотренных законом профилактических мероприятий и др.

Выявление обстоятельств, влияющих на эффективность административных санкций, не является самоцелью. Важно не только обнаружить эти обстоятельства, но и попытаться определить пути практического применения. Их обнаружение необходимо для совершенствования правового регулирования общественных отношений в области борьбы с административными правонарушениями и поиска более эффективных механизмов применения и исполнения административных взысканий.

Вместе с тем при применении административных взысканий не всегда учитываются данные, относящиеся к личности нарушителя. В правоприменительной практике часто встречаются случаи, когда протоколы об административных правонарушениях заполняются неб-

режно, часто не указываются сведения, касающиеся личности правонарушителя (возраст, пол, семейное положение, наличие или отсутствие иждивенцев, образование, место работы, жительства или учебы, размер заработной платы, специальность и т.д.). В делах об административных правонарушениях нередко отсутствуют показания потерпевших и свидетелей. Верно и полно составленный протокол, закрепление доказательств, правильное применение мер пресечения к нарушителю способствует своевременному рассмотрению дела и служит гарантией реального исполнения вынесенного по нему постановления.

Нередко нарушается и такое правило, как участие правонарушителя в разбирательстве по делу, ибо личное общение с ним является единственной возможностью установить его общий уровень, осведомленность в правовых запретах, мотивы совершения проступка и другие обстоятельства, могущие иметь значение для реализации закона.

При применении взыскания должностные лица органов внутренних дел должны обращать внимание не только на размер источника дохода (заработная плата, пенсия, стипендия и т.д.), но и на ту его часть, которая реально приходится на нарушителя (поскольку могут быть различные удержания из данного дохода), а также на количество иждивенцев (в первую очередь несовершеннолетних, нетрудоспособных, нуждающихся в особом уходе и т.д.).

Административное дело должно содержать следующий основной перечень формализованных документов:

- рапорт работника органа внутренних дел или заявление иного лица по существу совершенного административного правонарушения;
- протокол об административном задержании; протокол личного досмотра и досмотра вещей либо соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании (ст. 286 КоАО);
- протокол изъятия вещей и документов либо соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или протоколах о досмотре вещей или административном правонарушении (ст. 289 КоАО);
- протокол об административном правонарушении; постановление о наложении административного взыскания или иной меры воздействия;
- квитанция об уплате штрафа, квитанция к приходному ордеру об удержании суммы штрафа в принудительном порядке из заработной платы или иного заработка, пенсии, стипендии в соответствии с правилами, установленными ГПК Республики Узбекистан;

– материалы (например, постановление, решение), а также результаты рассмотрения (решения) жалобы или протеста (при обжаловании и опротестовании постановления об административном правонарушении).

Объективная оценка собранных по делу доказательств, правильная юридическая квалификация административного правонарушения дают возможность лицу, уполномоченному принимать решение по делу, применить к правонарушителю не только законные, справедливые, но и наиболее эффективные административные взыскания.

Подводя итоги изложенному, считаем необходимым отметить, что совершенствование правовой базы и высокая профессиональная подготовка правоприменителей, направленная на неукоснительное соблюдение требований по принятию законных, обоснованных и справедливых решений, послужит повышению эффективности административных взысканий. Следует учитывать, что, по сравнению с иными видами юридической ответственности, административные взыскания применяются к правонарушителям наиболее часто. Поэтому общественное мнение о законности и целесообразности деятельности правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел, в значительной степени формируется при реализации именно административных мер воздействия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По объему правоприменительной практики административно-правовая деятельность в несколько десятков раз превосходит уголовно-процессуальную. Так, среди всех доставляемых в органы внутренних дел более 70 % составляют лица, совершившие административные правонарушения. В отдельных регионах страны соотношение количества выявленных преступлений и административных правонарушений составляет примерно один к тридцати. Кроме того, борьба с преступлениями в части, которая касается их предупреждения, выявления и пресечения, в ряде случаев первоначально ведется в рамках административной деятельности с использованием административно-правовых средств (административный надзор, доставление, досмотр, изъятие и др.).

В этой связи активизация борьбы с административными правонарушениями, включая повышение действенности административно-обеспечительных мер, может оказать положительное влияние на профилактику преступлений. Этот процесс, в свою очередь, требует более пристального внимания к вопросам четкого и неуклонного соблюдения законности при применении мер административного воздействия, их тактически правильного использования.

Важным средством совершенствования практики применения административных взысканий является улучшение правовой и профессиональной подготовки работников органов внутренних дел, непосредственно использующих эти меры. Недостаточно высокий уровень правовой подготовки правоприменителей может служить одним из факторов, обуславливающих совершение нарушений законности или возникновение конфликтных ситуаций при производстве по административным правонарушениям.

Отсюда – настоятельная необходимость совершенствования правовой и тактической подготовки работников органов внутренних дел, правомочных применять меры административного воздействия. Пути такого совершенствования – это увеличение количества часов на преподавание курса административного права и административной практики в учебных заведениях МВД Республики Узбекистан, расширение объема выпуска литературы методического характера, включение в

программы служебной подготовки специальной тематики по административной практике.

Важным направлением совершенствования практики применения административных взысканий является улучшение состояния учета, отчетности и аналитической работы в сфере административной деятельности. В действующей системе учетов и отчетности органов внутренних дел практически не отражаются сведения о применении административных взысканий. В данной связи необходимо ввести систему единого учета административного правонарушений и примененных взысканий. Совокупность показателей о применении всех мер административного воздействия позволит иметь более полную картину административной практики и осуществлять эффективный контроль за законностью и обоснованностью их использования.

Реализация указанных предложений и рекомендаций в административную практику применения административных взысканий будет способствовать снижению уровня совершения административных правонарушений и благоприятно скажется на соблюдении законности и укреплении общественного порядка и безопасности.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Каримов И. А.* Правовая гарантия нашего великого будущего // Наша цель – свободная и процветающая Родина. Т.2. – Т., 1996.
2. *Каримов И. А.* За безопасность и мир надо бороться // Справедливость – в приоритете закона. Т.10. – Т., 2002.
3. *Каримов И. А.* Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирование основ гражданского общества в Узбекистане // Избранный нами путь – это путь демократического развития и сотрудничества с прогрессивным миром. Т.11. – Т., 2003.
4. *Каримов И. А.* Правовая основа нашей жизни и прогресса // Избранный нами путь – это путь демократического развития и сотрудничества с прогрессивным миром. Т.11. – Т., 2003.
5. *Каримов И. А.* Человек, его права и свободы, интересы – высшая ценность. Т.14. – Т., 2006.
6. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21 сентября 2000 г. «Об утверждении Положения о комиссии по делам о несовершеннолетних» // Собрание постановлений правительства Республики Узбекистан. – 2000. – № 21.
7. *Адилкариев Х. Т.* Законотворческий процесс в Республике Узбекистан: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Т., 1995.
8. *Адилходжаева С. М.* Эволюция политико-правовых идей либерализма, проблемы их реализации на современном этапе: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Т., 2003.
9. *Азизхўжаев А. А.* Конституциявий ҳуқуқ (изоҳли луғат). – Т., 2001.
10. *Алимов Х. Р.* Административное право Республики Узбекистан. – Т., 1999.
11. *Ахмедова С. Т.* Маъмурий назорат фаолияти нима? // Ҳуқуқ–Право–Law. – 1996. – №2.
12. *Бахрах Д. Н.* Административное право. – М., 2010.
13. *Бахрах Д. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1989.

14. *Бойдадаев М.* Политико-правовые основы становления и развития системы государственного управления в Республике Узбекистан. – Т., 1996.
15. *Григорян С. А.* Административное право. – М., 1998.
16. *Даубеков Д. Т.* Административные взыскания и правовой механизм их индивидуализации. – Алматы, 1996.
17. *Дмитриев Ю. А.* Административное право. – М., 2005.
18. *Лунев А. Е.* Административное право. – М., 1996.
19. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. – М., 1998.
20. *Хусанов А. Т.* Ўзбекистон Республикаси давлат органлари. – Т., 1996.
21. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1998.
22. *Якуба О. М.* Административная ответственность. – М., 1992.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Понятие, система административных взысканий и общие правила их применения.....	5
Общие правила применения взысканий.....	15
Основные факторы, влияющие на применение административных взысканий	22
Обеспечение законности при применении административных взысканий	32
Эффективность применения административных взысканий и пути ее повышения.....	40
Заключение	47
Рекомендуемая литература.....	49

СЕЛИМАНОВА
Светлана Михайловна,
кандидат юридических наук

**ПРИМЕНЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ**

Учебное пособие

Редактор *В. Г. Кан*
Тех. редактор *Д. Хамидуллаев*

Подписано в печать 25.11.2010 г. Объем 3,5 уч.-изд. л.
Тираж Заказ № Цена договорная

Академия МВД Республики Узбекистан
100197, г. Ташкент, ул. Интизор, 68