

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Попова Яна Геннадьевна

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент
Мамин А.С.

Рецензент:
к.ю.н., доцент кафедры
АПД БЕЛЮи мвд России
Им. И.Д. Путилина,
Дудаев Анатолий Борисович

Белгород 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, КАК ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА	10
1.1 Административная ответственность, как правовая категория и вид юридической ответственности.....	10
1.2. Нормативно правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних	20
1.3. Принципы административной ответственности несовершеннолетних.....	34
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	41
2.1. Общая характеристика привлечения к административной ответственности, несовершеннолетних	41
2.2. Особенности привлечения несовершеннолетних к административной ответственности	48
2.3. Административно-правовое регулирование деятельности подразделений по профилактике правонарушений несовершеннолетних	48
Заключение	Ошибка! Закладка не определена.
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	Ошибка! Закладка не определена.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационной работы обусловлена тем, что административная ответственность несовершеннолетних на сегодняшний день в юридической литературе этой проблеме уделяется немало внимания. Актуальность вопроса, прежде всего, состоит в особенностях привлечения несовершеннолетних к административной ответственности.

Одними из актуальных и социально значимых задач, стоящих перед нашим обществом сегодня, являются поиск путей снижения роста правонарушений и преступлений детей, подростков, молодежи, а также повышение эффективности их предупреждения и профилактики.

Правонарушения несовершеннолетних относятся к числу проблем, вызывающих особую озабоченность общества и государства, а проблема административной ответственности несовершеннолетних в последнее время приобрела острый характер не только по причине реформирования в нашей стране действующего законодательства по вопросам ювенальной политики (юстиции), но и по причинам реального увеличения правонарушений, совершенных подростками.

Именно восстановление социальной справедливости и предупреждение совершения новых правонарушений и преступлений - цель применяемых административных наказаний к несовершеннолетним правонарушителям.

Существует такое понятие как «специальный статус», которое означает статус лица, отнесенного к определенной категории граждан. К такой категории относятся и несовершеннолетние граждане, поскольку они имеют некие льготы и преимущества.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе применения административной ответственности к несовершеннолетним.

Предметом исследования являются теоретические и практические аспекты реализации института административной ответственности несовершеннолетних.

Целью настоящей работы является комплексное исследование административной ответственности несовершеннолетних, выявление и анализ существующих проблем административной ответственности несовершеннолетних и выработка предложений по их решению.

Согласно целей исследования решаются следующие **задачи**:

а) исследование понятия и сущности административной ответственности несовершеннолетних, в том числе правовой аспект ее формирования;

б) изучение видов наказаний за совершенное несовершеннолетним административное правонарушение, определение специфики, эффективности и цели их применения;

г) выявление особенностей производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних;

д) проведение анализа профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав;

е) выявление проблем административной ответственности несовершеннолетних в правоприменительной практике субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

ж) разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства в данной сфере и практики его применения.

Теоретической основой диссертационного исследования являются фундаментальные положения современной теории государства и права, а так же науки административного права.

При исследовании темы, были изучены и проанализированы труды русских юристов административистов: основу исследования составили труды ученых С С Алексева, Ю М Антояна, С А. Беличевой, А И Долговой, Н П

Дубинина, В Н Кудрявцева, И С Кона, О Э Лейста, Д И Липинского, М Н Марченко, Н И Матузова, А В Малько, И С Ноя, Р С Немова, А Р Ратинова, С Л Рубинштейна, И Н Сенякина, ВМ Сырых, В И Червонюк.

Методологическую основу дипломного исследования составляет комплекс научных методов познания. Наиболее значимыми из них являются: исторический, системный, комплексного исследования, сравнительного правоведения, конкретно-социологический, статистический. Кроме того, широко использовались приемы формальной логики и лексико-грамматического анализа, с помощью которых трактовались юридические понятия и формулировки.

Нормативно правовой базой диссертационного исследования стали следующие правовые акты: Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Декларация прав ребенка 1959 года Организации Объединенных Наций, Конвенция о правах ребенка 1989 года, Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации, а также иные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения федеральных министерств и субъектов Российской Федерации.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали нормативно-правовые акты, определяющие административно-правовой статус государственных корпораций, в частности: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда РФ.

Научная новизна исследования заключается в осуществлении комплексного анализа сущности административной ответственности несовершеннолетних и практики реализации данного института. Новизной отличается сформулированное автором понятие административной ответственности несовершеннолетних, включающее в себя объективную и субъективно-личностную категории.

Элементы новизны и научно-практической значимости носят результаты анализа и систематизации особенностей задач и принципов производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних, применяемых органами внутренних дел.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Так, проанализировав теоретико-правовые взгляды целесообразным представляется внести в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новую статью 2.1.1. закрепляющую понятие административной ответственности несовершеннолетних, под которой будет пониматься самостоятельный вид юридической ответственности, закрепляющий правовое состояние физического лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного характера в результате совершенного им административного правонарушения.

2. Диссертантом установлено, что на сегодняшний день, для эффективной реализации административной ответственности законодатель необходимо осуществить систематизацию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и предусмотреть отдельный раздел «Административная ответственность несовершеннолетних», в котором должны быть раскрыты цели административной ответственности несовершеннолетних, функции субъектов, уполномоченных привлекать несовершеннолетних к административной ответственности, виды основных и дополнительных административных наказаний и установить особенности процедуры их применения, обстоятельства, отягчающие и смягчающие административную ответственность несовершеннолетних, порядок освобождения несовершеннолетних от административной ответственности, порядок привлечения к ответственности родителей (законных

представителей), за противоправные деяния, совершенные несовершеннолетними.

3. В целях совершенствования правоприменительной практики по мнению, диссертанта целесообразно под принципами административной ответственности несовершеннолетних понимать основополагающие положения, закрепленные нормами права, в соответствии с которыми осуществляется деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению мер ответственности и регулированию общественных отношений, связанных с предупреждением правонарушений несовершеннолетними.

4. В ходе проведенного анализа административно-правовых норм, касающихся ответственности несовершеннолетних, диссертантом сделаны выводы о необходимости совершенствования действующего административного законодательства по следующим основным направлениям:

Во-первых, в целях обеспечения эффективной реализации пункта 2 ст. 2.3. КоАП РФ необходимо в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ добавить ст. 8.2. «Меры воспитательного воздействия, применяемые при освобождении несовершеннолетнего от административной ответственности».

Во-вторых, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности изменения возраста, по достижении которого наступает ответственность ст. 2.3 Кодекса об административных правонарушениях с 16 на 14 лет.

В-третьих, крайне необходимо усовершенствовать существующий механизм обеспечения гарантий защиты прав несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, для этого необходимо

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177

дополнить главу 25. КоАП РФ¹ (Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности) статьей 25.15 «Психолог-педагог», участие которого должно стать обязательным при рассмотрении административных дел с участием несовершеннолетних.

5. Неэффективность правоприменительной деятельности в контексте применения санкций, к несовершеннолетним правонарушителям обуславливает необходимость пересмотра административных наказаний и закрепления новых видов наказаний. В этой связи целесообразно закрепить следующие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- краткосрочный домашний арест,
- арест на несколько часов с отбыванием в помещении органа внутренних дел;
- взыскание стоимости утраченного имущества.

Исходя из практики применения норм административного законодательства целесообразно предусмотреть возможность наложения административное взыскание в виде предупреждения независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в углублении и расширении знаний о развитии института административной ответственности несовершеннолетних. Дано определение административной ответственности несовершеннолетних с учетом современных представлений о защите их прав и свобод.

Практическая значимость работы определяется совокупностью выдвинутых предложений и рекомендаций по совершенствованию деятельности подразделений комиссий по делам несовершеннолетних и

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

защите их прав по исполнению законодательства об административной ответственности несовершеннолетних.

Результаты исследования могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе при изучении конституционного, административного права, а также административной деятельности ОВД, других специальных курсов, затрагивающих вопросы административной ответственности несовершеннолетних.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Шульгин Мамин А.С. Теоретико-правовые основы административно-правового статуса юридических лиц // Вестник научных конференций. 2017. № 3-4(19). Вопросы образования и науки: по материалам международной научно-практической конференции 31 марта 2017 г. Часть 4. 124 с.

Шульгин , Мамин А.С. Теоретические основы понятия административно-правового статуса юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность // Вестник научных конференций. 2017. № 3-4(19). Вопросы образования и науки: по материалам международной научно-практической конференции 31 марта 2017 г. Часть 4. 124 с.

Структура работы состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, а также списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, КАК ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА

1.1 Административная ответственность, как правовая категория и вид юридической ответственности

В последнее десятилетие активно развивается институт административной ответственности несовершеннолетних, который отличается (по сравнению с уголовной) меньшей репрессивностью и в большей степени подходит для воздействия на несовершеннолетних, так как перевоспитание и исправление их часто возможно и без применения мер уголовной ответственности.

Общей целью для всех видов юридической ответственности является предупреждение правонарушений, однако в каждом из видов ответственности заложен различный потенциал воздействия по отношению к субъекту, на которого оказывается воздействие.

В частности, по отношению к несовершеннолетним не только административная ответственность, но и применение предупредительных и иных административно-правовых мер могут быть использованы как одно из наиболее эффективных средств борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, так как административному методу, основанному на началах власти и подчинения, присуща та оперативность реагирования, которая особенно необходима для пресечения и предупреждения правонарушений несовершеннолетних и для ликвидации условий, способствующих появлению данных правонарушений, и которая не всегда достижима при осуществлении уголовной или гражданской ответственности.

В юридической литературе немало внимания уделяется проблемам административной ответственности.

В работах, составляющих общетеоретическую основу административной ответственности, были рассмотрены ее материальные и процессуальные элементы, были сделаны предложения по развитию законодательства об административных правонарушениях, многие из которых составили теоретическую основу кодификации действующего законодательства. Теоретические положения, которые содержатся в них, и их обоснование не потеряли своего значения до настоящего времени.

Постоянно порождаются дискуссии относительно сущности и содержания административной ответственности, о чем свидетельствует наличие многочисленных точек зрения по этому вопросу, связано это в том числе и с отсутствием законодательного определения понятия административной ответственности.

В научной литературе предлагаются различные определения понятия административной ответственности. Административная ответственность рассматривается как специфическая форма негативного реагирования, как деятельность, связанная с применением административных наказаний, как разновидность правоотношений¹.

За основу определения понятия административной ответственности ученые берут два основных признака: административный проступок и административное взыскание².

Таким образом, административную ответственность рассматривают как реакцию, предусмотренную санкциями правовых норм на правонарушение и реализацию санкций, традиционно связывают административную ответственность с применением принудительных мер ответственности.

На данный момент законодательного закрепления не существует определения административной ответственности, хотя в Кодексе об Административных правонарушениях существует положение о том, что административное наказание - есть мера административной ответственности,

¹ Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. М., 2012. – С. 10.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2015. – С. 7.

применяемое для того чтобы перевоспитать лицо, которое совершило административное правонарушение, и предотвратить совершение правонарушений. Этот факт является источником многочисленных споров среди ученых относительно его сущности и содержания.

Дискуссионным так же является положение о тех мерах принуждения и административной ответственности, что применяются к несовершеннолетним, и тот вопрос, в какой мере степени опасны административные правонарушения.

Как нам известно, в теории права административная ответственность это, прежде всего вид юридической ответственности, которой присущи все признаки последней и которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение (административный проступок).

По мнению ученых в области административного права, административная ответственность применяется не только за нарушение правил, установленных административно-правовой нормой, но и за нарушение норм других отраслей права в связи с тем, что большинство норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются бланкетными и отсылают к нарушению определенных норм, правил и требований, установленных действующим законодательством¹.

Основные признаками административной ответственности можно свести к следующему:

– во-первых, она является составной частью административного принуждения как вида государственного принуждения и обладает всеми его качествами (в частности, осуществляется органами государственной власти и, отчасти, местного самоуправления в рамках внеслужебного подчинения и т. п.);

¹ Петров С.М. Административная ответственность за нарушения норм трудового законодательства // Кадровые решения, 2016. – № 4. – С. 10.

– во-вторых, фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение, тогда как уголовной - преступление, дисциплинарной - дисциплинарный проступок, материальной - причинение материального вреда (ущерба), или гражданско-правовой деликт;

– в-третьих, в отличие от других видов юридической ответственности, из которых не все имеют свою собственную отраслевую нормативно-правовую базу или имеют ее не в полном объеме (в частности, дисциплинарная ответственность ее вообще не имеет, а уголовная и гражданско-правовая реализуются через нормы уголовно-процессуального права, гражданско-процессуального права и арбитражный процесс соответственно), административная ответственность урегулирована нормами именно административного права, которые содержат как исчерпывающие перечни административных правонарушений, видов административных наказаний и субъектов, правомочных их налагать, так и детально регулируют этот процесс и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности;

– в-четвертых, субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица, тогда как уголовной и дисциплинарной только физические лица (хотя в ученых кругах и идет дискуссия о дисциплинарной ответственности коллективных образований - таких ее проявлений, как, например, отставка правительства, прекращение незаконной деятельности общественных объединений и т. п.);

– в-пятых, процедура (процесс) привлечения к административной ответственности более проста, оперативна и экономична по сравнению с аналогичными проявлениями иных видов юридической ответственности (в частности, уголовной и гражданско-правовой), хотя и содержит при этом все необходимые гарантии законности его проведения и осуществления права на защиту (причем защиту не только судебную, как в случае с уголовным и гражданским процессом);

– в-шестых, административное наказание как мера административной ответственности всегда назначается органом или должностным лицом на неподчиненных ему субъектов, что существенно в этом плане отличает ее от дисциплинарной ответственности, которая (как и ответственность административная) регулируется в большинстве своем нормами административного права;

– в-седьмых, административное наказание как мера административной ответственности может назначаться широким кругом уполномоченных на это субъектов.

Глава 23 КоАП РФ предусматривает в качестве таковых 58 видов несудебных органов, а также судей и это только федеральный уровень, тогда как дисциплинарные взыскания могут назначаться только органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью (в пределах их компетенции), уголовные наказания только судом, меры гражданско-правовой и материальной ответственности в большинстве своем также только в судебном порядке (за исключением ряда случаев решения вопроса о материальной ответственности в административном порядке);¹

– в-восьмых, практическая реализация административной ответственности не влечет за собой судимости, что существенно отличает ее в этом плане от ответственности уголовной и сближает с ответственностью дисциплинарной, где так же, как и при административной ответственности, лицо считается подвергнутым наказанию в течение установленного срока (один год).

Основанием для наступления юридической ответственности всегда является единство двух его составляющих: юридического (нормативного) и фактического.

Юридическим (нормативным) основанием является наличие правовой нормы (в ряде случаев договора), устанавливающей юридическую

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

ответственность за совершенное деяние. Фактическим же основанием служит наличие правонарушения, а в некоторых случаях и объективно противоправного деяния. Если же ответственность не установлена, т.е. нет для нее юридического основания, либо поведение лица (субъекта) не подпадает под признаки того или иного правонарушения, т. е. отсутствует фактическое основание ответственности, то такое лицо не подлежит юридической ответственности.

Ряд авторов выделяет в качестве обязательного также и процессуальное основание, понимая под ним акт компетентного субъекта о наложении конкретного вида наказания (взыскания) за конкретное правонарушение¹.

Для наступления реальной юридической ответственности необходимо, чтобы присутствовали одновременно все три указанных основания: должна быть норма права (положение договора), устанавливающая ту или иную юридическую обязанность и санкцию за ее неисполнение, противоправное деяние, т. е. действие или бездействие, нарушающее эту норму (положение договора), и акт уполномоченного субъекта о мере ответственности, принятый в установленном законом порядке.

Несмотря на имеющиеся отличия административной ответственности от других видов юридической ответственности, следует отметить, что общим для всех для них является то, что основанием возникновения любого вида юридической ответственности всегда является тот или иной вид правонарушения (административного, дисциплинарного, уголовного и пр.). Но это не только правонарушение, перечень таких оснований более широк.

Так, основаниями административной ответственности следует считать совокупность факторов, наличие которых может повлечь за собой данный вид юридической ответственности.

Среди таковых факторов принято выделять следующие:

1) нормативное основание, т. е. наличие норм права, устанавливающих административную ответственность и регулирующих ее;

¹ Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: Норма, 2010

2) фактическое основание, каковым является деяние (действие или бездействие) конкретного лица, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (т.е. наличия административного правонарушения);

3) процессуальное основание, каковым является правоприменительный акт компетентного субъекта о назначении административного наказания на конкретное лицо за конкретное административное правонарушение.

По мнению отечественного ученого Е.В. Додина: «Административный проступок служит фактическим основанием административной ответственности. Административный проступок - это конкретный жизненный случай, требующий применения административно-правовой санкции.

Поэтому вполне естественно, для того, чтобы применить санкцию, необходима норма права, которая должна определить юридическую значимость этого жизненного случая. Эта правовая норма, а с ней и акт, содержащий ее, выступает в качестве юридического основания административной ответственности»¹.

Что же касается процессуального основания административной ответственности, то оно так же неотъемлемо, как нормативное и фактическое.

Любые нормы права, устанавливающие юридическую (в том числе и административную) ответственность, на практике реализуются посредством принятия (издания) полномочным на то органом или должностным лицом индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях соответствующих материальных и процессуальных норм.

Таким образом, нормативное и фактическое основания административной ответственности (т. е. конкретное противоправное деяние и норма права, устанавливающая административную ответственность за

¹ Административное право: учебник (издание второе, переработанное и дополненное) / под ред. Л.Л. Попова. М., 2015.

него) могут иметь место быть, но до издания (т. е. до наличия) соответствующего акта государства в лице его органа или должностного лица о привлечении виновного субъекта к административной ответственности за совершение им деяния в нарушение требований данной нормы самой административной ответственности как таковой не будет.

Существует также мнение, что основанием административной ответственности является совершение несовершеннолетним лицом правонарушения, которое не составляет большой общественной опасности¹. Однако действующее законодательство не допускает возможности применения мер административного взыскания как замену уголовной ответственности.

Административная ответственность несовершеннолетних может рассматриваться, как часть общего института административной ответственности и имеет все признаки данного института (субъект, объект, субъективная сторона, объективная сторона, содержание правового регулирования и процедура производства), который подтверждается рядом статей из разных разделов Кодекса РФ об административных правонарушениях.² Она является средством охраны общественных отношений, которые регулируются различными отраслями права - собственно административным, конституционным, финансовым, гражданским, трудовым.

В случае нарушения требований административно-правовых норм ответственность наступает не перед второй стороной правоотношений, а перед государством.

Государственные органы, выполняющие функции государственного управления в соответствующей сфере регулирования общественно-правовых отношений осуществляют привлечение несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения к административной ответственности.

¹Василенков П.Т. Советское административное право. М., 1990. С. 293.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Однако, по мнению многих ученых, с целью уменьшения количества вышеуказанных органов, необходимо пересмотреть состав и функциональные обязанности этих органов управления.

Так, проанализировав теоретико-правовые взгляды целесообразным представляется внести в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новую статью 2.1.1. закрепляющую понятие административной ответственности несовершеннолетних, под которой будет пониматься самостоятельный вид юридической ответственности, закрепляющий правовое состояние физического лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного характера в результате совершенного им административного правонарушения.

Отсутствие определения административной ответственности несовершеннолетних на законодательном уровне следует характеризовать как пробел в законодательстве, который препятствует единообразному пониманию этого института правоприменителями и иными субъектами административного права, в том числе и субъектами административной ответственности¹.

На основе обобщения теоретических взглядов ученых-административистов и анализа действующих норм КоАП РФ предлагаем дать следующее определение административной ответственности.

Административная ответственность несовершеннолетних и ответственность их родителей - это форма реагирования государства на административные правонарушения, выраженная в применении к этим субъектам административного принуждения в виде конкретных административных наказаний, предусмотренных санкцией нарушенной норм, и одновременно их специфическая обязанность нести неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных мер.

¹ Обыденнова Т.В. Правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право, 2012. – № 6. – С. 67.

Таким образом, административная ответственность характеризуется целым рядом особенностей, которые обуславливают необходимость их учета в правоприменительной практике.

Поэтому, административные правонарушения являются промежуточным, переходным этапом в генезисе противоправного поведения личности от асоциальных поступков к деяниям уголовно наказуемым.

1.2. Нормативно правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних

Одной из проблем административного законодательства является закрепление в действующих нормативных правовых актах тезиса о возможности установления состава правонарушения, ответственности за его совершение, а также применение к правонарушителю соответствующих норм за пределами КоАП РФ, в связи с этим огромное количество норм КоАП РФ является бланкетными.

Такой подход к определению и установлению законодательства об административной ответственности сводит к тому, что появляются коллизии, потому целесообразно именно КоАП РФ полагать одним - единственным законодательным актом, упорядочивающим проблемы административной ответственности не достигших совершеннолетия.

В последнее время в эпицентре российских перемен неизменно оказывались вопросы превенции административных и иных правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия. Кардинальные изменения происходят, однако, не только в российском, но и в общемировом масштабе, и связаны они в первую очередь с глобализацией, то есть с возникновением новых институтов, выходящих за пределы правового поля только одного государства, в том числе и в сегменте профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В данном контексте требуется унификация деятельности по предупреждению противоправных проступков несовершеннолетних в масштабах всего мира, что обеспечивается принятием международных нормативно-правовых договоров, их ратификацией странами на всех континентах и неукоснительным соблюдением в правоприменительной деятельности на территории государств, присоединившихся к договору.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, на территории России действуют общепризнанные принципы и нормы

международного права, в том числе и нормы международного права, регулирующие отношения в области предупреждения противоправного поведения не достигших совершеннолетия лиц.¹

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ² в ст. 3 устанавливает, что законодательство нашей страны, «регулирующее деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных нормах международного права...»

Целый комплекс международных нормативно-правовых актов и договоров, принятых и ратифицированных Российской Федерацией, напрямую касается принципиально важных вопросов в сфере профилактики безнадзорности, административных и других правонарушений лиц, не достигших восемнадцатилетия, что придает целостной системе превенции правонарушений несовершеннолетних в нашей стране особый международный статус.

Анализируя международные нормативные акты и договоренности, касающиеся принципиально важных вопросов в сегменте обеспечения прав ребенка, предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, условий обращения с несовершеннолетними правонарушителями, мы приходим к выводу об определенной их достаточности и комплексной систематизации.

Система нормативно-правовых актов, регламентирующих правовое положение несовершеннолетних, может быть разделена на следующие группы:

Международные нормативно-правовые акты, включают:

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Об основах системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177.

- 1) Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г.¹;
- 2) Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.²;
- 3) Декларацию о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях от 3 декабря 1986 г.³;
- 4) Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) от 10 декабря 1985 г.⁴;
- 5) Конвенцию о правах ребенка от 5 декабря 1989 г.⁵;
- 6) Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) от 14 декабря 1990 г.⁶;
- 7) Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, от 14 декабря 1990 г.⁷ и др.

Конституция Российской Федерации⁸;

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета, 05.04.1995. - № 67.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в Риме 04.11.1950 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001. - № 2. - Ст. 163.

³ Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях (принята 03.12.1986 Резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

⁴ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

⁵ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г) // Сборник международных договоров СССР, 1993. – выпуск XLVI.

⁶ Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде) (приняты 14.12.1990 Резолюцией 45/112 на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

⁷ Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (приняты 14.12.1990 Резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ,

Федеральное законодательство:

- 1) Семейный кодекс Российской Федерации¹;
- 2) Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²;
- 3) Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³;
- 4) Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴;
- 5) Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»⁵;

Указы Президента Российской Федерации:

- 1) Указ «О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников»»

Постановления Правительства РФ:

- 1) Постановление Правительства РФ: от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»;

от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – Ст. 6724.

³ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1993. – № 31. – Ст. 3802.

⁴ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. - ст. 3177.

⁵ О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. – № 78. – 2001.

2) Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹.

Так, остановимся более подробно на некоторых правовых актах.

Конвенция о правах ребенка², принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году, является основным документом защиты прав детей. Конвенция определяет носителя этих прав как человека, не достигшего 18-летнего возраста.

Центральной идеей Конвенции выступает требование «по наилучшему обеспечению интересов ребенка». Конвенция констатирует, что свобода, необходимая ребенку для развития своих моральных и духовных способностей, требует не только здоровой и безопасной окружающей среды, соответствующего уровня медицинского обслуживания, обеспечения норм питания, одежды и жилища, но и предоставления этого в приоритетном порядке всегда, независимо от состояния развития государства.

Конвенция - это документ высокого социально-нравственного значения, основанный на признании любого ребенка частью человечества, на примате общечеловеческих ценностей и гармоничного развития личности, на исключении дискриминации личности по любым мотивам и признакам. Она подчеркивает приоритет интересов детей, специально выделяет необходимость особой заботы любого государства и общества о социально депривированных группах детей: сиротах, инвалидах, беженцах, правонарушителях.

Согласно статьям 42 - 45 части II-й Конвенции о правах ребенка учреждается комитет по правам ребенка, который является наивысшей инстанцией в вопросах защиты прав ребенка. Он предназначен для рассмотрения прогресса в выполнении обязательств государствами-

¹ Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Сборник законодательства РФ, 11.11.2013 г. - № 45. - ст. 5829.

² Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г) // Сборник международных договоров СССР, 1993. - выпуск XLVI.

участниками. Комитет состоит из 10 экспертов из числа граждан государств-участников и обладает высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области права.

Комитет проводит свои сессии ежегодно. Государства-участники предоставляют ему через Генерального секретаря ООН доклады о принятых мерах по осуществлению прав ребенка через определенные Конвенцией отрезки времени.

В докладах указываются факторы и затруднения, влияющие на степень выполнения обязательств, а также достаточную информацию для обеспечения комитету полного понимания действий Конвенции в данной стране. Также Комитету предоставляют отчеты по вопросам, входящим в сферу их полномочий, специализированные учреждения, Детский фонд ООН и другие органы ООН.

Конституция Российской Федерации¹, являясь основным законом государства, закрепляет основные права граждан, в том числе и несовершеннолетних.

Принципиальное значение для определения правового положения ребенка имеют, на наш взгляд, три группы конституционных норм.

Первую группу таких норм составляют два положения Конституции РФ, прямо относящихся к защите прав и интересов несовершеннолетних.

Во-первых, Конституция провозглашает человека (независимо от возраста), его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства (ст. 2), причем государства социального, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

Во-вторых, Конституция РФ раскрывает механизм реализации социальной политики в интересах детей путем обеспечения государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 2 ст. 7).

Вторую группу конституционных норм составляют статьи Конституции, в которых говорится о детях (детстве) непосредственно. Речь идет о положениях, устанавливающих, что детство (как и материнство и семья) находится под защитой государства (ч. 1 ст. 38) и что забота о детях и их воспитание - равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38).

Как видно, в этих принципиальных конституционных положениях ребенок (дети) рассматривается только вкуче с материнством, семьей, родителями. И, тем не менее, можно утверждать, что Конституция уже считает ребенка самостоятельным носителем прав.

И наконец, третью группу конституционных норм, имеющих непосредственное отношение к определению правового положения несовершеннолетнего, составляют нормы Конституции РФ, регламентирующие права и свободы человека и гражданина. Используя формулу «каждый», они в равной степени касаются как взрослых, так и несовершеннолетних.

Зафиксированные в гл. 2 Конституции РФ права и обязанности человека и гражданина, признаваемые и гарантируемые на территории РФ, суть не что иное, как формализованный в российском законодательстве конституционно-правовой статус личности, выражающий «наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений».

В подавляющем большинстве положений Конституции РФ статус несовершеннолетнего является подразумеваемой частью, составляющим элементом общечеловеческого статуса любого гражданина России.

Основные права несовершеннолетних в области семейных отношений и взаимодействия в семье установлены Семейным кодексом Российской Федерации¹. К таковым относятся:

– Основным правом ребенка является право жить и воспитываться в семье.

При этом ребенок имеет права на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства.

При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства в порядке. Законодательством предусмотрено равное право ребенка на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками.

В случае развода родителей данное право за ребенком сохраняется.

– Ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих).

– Ребенок имеет право на имя, отчество и фамилию.

Как правило, имя ребенку дается по соглашению родителей, отчество присваивается по имени отца. Фамилия ребенка определяется фамилией родителей. При разных фамилиях родителей ребенку присваивается фамилия отца или фамилия матери по соглашению родителей.

Изменение имени и (или) фамилии ребенка до 14 лет может происходить по совместной просьбе матери и отца ребенка. Изменение имени и (или) фамилии ребенка, достигшего возраста десяти лет, может быть произведено только с его согласия.

– Ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.

ходе любого судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен.

- Ребенок имеет право на защиту.

При нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан¹ закрепляют права несовершеннолетних на:

- диспансерное наблюдение и лечение в детской и подростковой службах в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения, и на условиях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- санитарно-гигиеническое образование, на обучение и труд в условиях, отвечающих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья и исключающих воздействие на них неблагоприятных факторов;
- бесплатную медицинскую консультацию при определении профессиональной пригодности в порядке и на условиях, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- получение необходимой информации о состоянии здоровья в доступной для них форме.

Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹ устанавливает цели государственной политики в интересах детей. К ним отнесены:

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 28.11.2011. – № 48. – Ст. 6724.

- осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ, недопущение их дискриминации, а также восстановление их прав в случаях нарушений;

- формирование правовых основ гарантий прав ребенка;

- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности.

Кроме того данный законодательный акт закрепляет основные принципы, на которых основана государственная политика в интересах детей.

В качестве таких принципов законодатель устанавливает:

- законодательное обеспечение прав ребенка;

- государственная поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защиты их прав, подготовка их к полноценной жизни в обществе

- установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учётом региональных различий данных показателей

- ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребёнка, причинение ему вреда

- государственная поддержка органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребёнка.

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² определяет категории лиц, в отношении которых

¹ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1993. – № 31. – Ст. 3802.

² Об основах системы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. №120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177.

проводится индивидуальная профилактическая работа, а также основания проведения такой работы.

Также в Законе регламентированы полномочия соответствующих органов, проводящих работу по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их основные направления и принципы деятельности; права лиц, в отношении которых проводится профилактическая работа, порядок помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; порядок помещения несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и законодательно закреплены другие вопросы, возникающие в процессе проведения профилактической работы.

Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»¹ устанавливает порядок формирования и использования государственного банка, данных о детях, оставшихся без попечения родителей, что имеет большое значение для профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, представляет собой совокупность информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов РФ и на федеральном уровне, а также информационные технологии, реализующие процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и предоставления гражданам, желающим принять детей на воспитание в свои семьи, документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семьи в соответствии с законодательством РФ.

¹ О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. – № 78. – 2001.

Сведения, содержащиеся в государственном банке о детях, оставшихся без попечения родителей, являются совокупностью сведений о каждом ребенке, оставшемся без попечения родителей, поступающих из органов опеки и попечительства на региональном уровне региональному оператору, который затем передает указанные сведения федеральному оператору банка. Граждане, желающие принять детей на воспитание в свои семьи, вправе обратиться за информацией о детях, оставшихся без попечения родителей, к любому региональному оператору или федеральному оператору по своему выбору.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» в целях наиболее эффективного решения проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних создана Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.¹

Основной задачей Комиссии является координация разрозненных усилий федеральных министерств и ведомств по защите прав несовершеннолетних граждан. В частности, на комиссию возложены функции по организации комплексных межведомственных мероприятий, направленных на выявление несовершеннолетних и их семей, находящихся в социально опасном положении, организацию индивидуальной профилактической работы с ними, привлечение к ответственности лиц, вовлекающих подростков в антиобщественную и преступную деятельность.

Таким образом, по нашему мнению, очевидно, что в настоящее время в Российской Федерации реализация международных правовых документов на уровне правоприменительной практики позволяет констатировать факт, что

¹ О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 (ред. от 15.10.2014) // Российская газета, 11.5.2006 г. – № 97.

рассматриваемое законодательство носит в большей степени декларативный характер, и прямые ссылки на его правовые нормы в профессиональной деятельности, в том числе служебной и процессуальной документации всех субъектов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, в Российской Федерации крайне редки.

Основной же задачей на ближайшие годы для всех органов реализующих административное законодательство в отношении несовершеннолетних должно стать дальнейшее выполнение в максимальном объеме обязательств по фундаментальным международным нормативно-правовым договорам, а также федерального законодательства, что, безусловно, будет способствовать минимизации отрицательных тенденций в динамике правонарушений не достигших совершеннолетия лиц. В этой связи целесообразно объединить усилия всех государственных структур, участвующих в деятельности по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, на сегодняшний день, для систематизации нормативно-правового закрепления и определения административной ответственности несовершеннолетних и его дальнейшего совершенствования целесообразно в КоАП РФ предусмотреть отдельный раздел «Административная ответственность несовершеннолетних», в котором важно раскрыть цели административной ответственности несовершеннолетних, функции субъектов, уполномоченных привлекать несовершеннолетних к административной ответственности, виды основных и дополнительных административных наказаний и установить особенности процедуры их применения, обстоятельства, отягчающие и смягчающие административную ответственность несовершеннолетних, порядок освобождения несовершеннолетних от административной ответственности, порядок

привлечения к ответственности родителей (законных представителей), за противоправные деяния, совершенные несовершеннолетними¹.

¹Ильина Т.А. К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право, 2012. – № 10.

1.3. Принципы административной ответственности несовершеннолетних

Слово «принцип» имеет богатую историю. В латинском языке «principium» обозначало некое начало, то, что лежит в основе системы явлений. Близкое к нему слово «principalis» трактовалось как «первый, главнейший». Схожий смысл придают этому слову и сегодня. Данное обстоятельство определяет актуальность настоящего исследования, поскольку рассмотрение основополагающих начал, лежащих в основе института административной ответственности несовершеннолетних, правил, которым должны подчиняться все стадии реализации этого важнейшего правового явления, имеет важное практическое значение, позволяет избежать ошибок не только в правоприменении, но и в правотворчестве. В общей теории государства и права термин «принцип» используется при описании закономерностей построения и функционирования целого ряда государственно-правовых явлений.

Все принципы тесно взаимосвязаны между собой и нарушение одного принципа сразу же вызывает нарушение другого, одновременно нарушается и общее функционирование института юридической ответственности, поскольку они одновременно выступают в качестве требований, предъявляемых к ее осуществлению.

По нашему мнению, под принципами административной ответственности несовершеннолетних следует понимать основополагающие положения, закрепленные нормами права, в соответствии с которыми осуществляется деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению мер ответственности и регулированию общественных отношений, связанных с предупреждением правонарушений несовершеннолетними.

Принципы административной ответственности несовершеннолетних должны исследоваться не как простая совокупность, а как система. Система

принципов административной ответственности несовершеннолетних характеризуется определенной иерархией, единством, цельностью, внутренней согласованностью и взаимодействием образующих ее элементов. Составляющие систему принципы действуют не обособленно, изолированно друг от друга, а комплексно. Они тесно взаимосвязаны, взаимообусловлены. Каждый входящий в систему принцип должен толковаться и осуществляться с учетом других основополагающих идей.

Так, система принципов административной ответственности несовершеннолетних включает в себя следующие элементы:

- юридическое равенство всех перед законом и судом;
- наступление административной ответственности только за противоправное поведение, а не за мысли;
- наступление административной ответственности лишь при наличии вины в действиях (бездействии) правонарушителя;
- законность привлечения к административной ответственности;
- справедливость административной ответственности и ее индивидуализация;
- своевременность ответственности;
- принцип целесообразности привлечения к административной ответственности;
- принцип неотвратимости наказания за совершение административных правонарушений.

Первый принцип по своей сути представляет собой продолжение общеправового принципа формального юридического равенства всех перед законом и судом, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ¹. Кодексом РФ об административных правонарушениях установлено, что лица, совершившие

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.¹

Принцип ответственности за противоправное деяние, а не за мысли, означает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности за совершение того или иного административного правонарушения, может быть наказано за мысли лишь в том случае, если они получили внешнее выражение. Иными словами, основанием для привлечения лица к административной ответственности могут служить только его противоправные действия (или в ряде случаев – бездействие).

Так, например, само по себе намерение лица-участника внешнеэкономической деятельности без надлежащих на то законных оснований ввезти в страну или вывезти из нее какие-либо товары и не влечет за собой административной ответственности, а вот предоставление этим лицом в таможенный орган документов, содержащих недостоверные сведения, дающие ему право на перемещение через таможенную границу таких товаров, либо перемещение этих товаров через таможенную границу помимо таможенного контроля (т. е. совершение им конкретных действий по реализации своего намерения) уже влекут за собой ответственность, предусмотренную ст. 16.1 КоАП РФ.

Принцип наступления ответственности только при наличии вины в действиях правонарушителя означает, что без нее (вины) вообще беспредметно говорить об административном правонарушении, а

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

следовательно, и об ответственности за него. Наличие вины физического лица означает осознание этим лицом недопустимости (противоправности) своего поведения и вызванных им результатов, а юридическое лицо признается виновным, когда будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых установлена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению этих норм и правил.

Принцип законности привлечения к ответственности означает, что ответственность за правонарушения наступает лишь в случаях, прямо предусмотренных предписаниями соответствующих правовых норм и в строгом соответствии с установленными для этого требованиями. Действующим же законодательством предусмотрены и специальные гарантии законности привлечения к административной ответственности, предупреждающие и всячески пресекающие выход за рамки закона, злоупотребления и ошибки при применении как материально-правовых норм (таких, как неправильная юридическая квалификация деяния, определение меры административного наказания вне пределов предусмотренной для этого санкции соответствующей статьи КоАП РФ и пр.), так и норм процессуальных (например, процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении по существу, сбора, фиксирования и исследования доказательств, обжалования вынесенного по делу постановления и пр.).

Наряду с законностью иногда в качестве самостоятельного принципа юридической ответственности выделяют и принцип *pop bis in idem* («не дважды за одно»), согласно которому никто не должен дважды нести уголовную, административную или иную ответственность за одно и то же правонарушение. Этот принцип относится к применению штрафных (карательных) санкций и не противоречит тому, что к правонарушителю, подвергнутому административной ответственности (карательной санкции, например, штрафу), применяются и восстановительные санкции. Например,

хулиган, разбивший витрину магазина, не только подвергается штрафу по ст. 20.1 КоАП РФ («Мелкое хулиганство»), но и обязывается возместить причиненный правонарушением ущерб (оплатить стоимость разбитой витрины).

В то же время принцип «не дважды за одно» нельзя противопоставлять такому принципу, как принцип двусубъектности ответственности, характерному именно для административного права. Этот принцип означает, что, например, за совершение по сути одного правонарушения допускается привлечение одновременно юридического лица к административной и физического лица, непосредственно виновного в этом, — к административной или уголовной ответственности. Так, в частности, если при перемещении через таможенную границу России незадекларированного товара неким абстрактным акционерным обществом при наличии признаков так называемой «коммерческой» контрабанды таможня выяснит, что недекларирование товара произошло по вине конкретного сотрудника этого акционерного общества, уполномоченного в силу своих служебных обязанностей на совершение данной процедуры (процедуры декларирования), то наряду с привлечением к административной ответственности самого юридического лица по ст. 16.2 КоАП РФ («Недекларирование или недостоверное декларирование товаров и/или транспортных средств») должно быть привлечено к уголовной ответственности и конкретно виновное в этом физическое лицо по ст. 188 УК РФ («Контрабанда»). То есть, правонарушение по сути, казалось бы, одно, а субъектов ответственности может быть два.

Справедливость как принцип юридической ответственности выражается в том, что мера административной ответственности должна быть соразмерна с тяжестью совершенного административного правонарушения. При привлечении лица к ответственности за совершение того или иного административного правонарушения правоприменитель должен учесть все обстоятельства совершенного правонарушения (время, место, способ

совершения правонарушения, наличие или отсутствие в деле обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность, и др.) и с учетом всех этих обстоятельств определить меру ответственности в пределах санкции соответствующей правовой нормы Особенной части КоАП РФ или принятых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Индивидуализация наказания - неременное условие его результативности. Индивидуализация административной ответственности является частью принципа ее справедливости и означает, что каждый правонарушитель должен быть подвергнут принудительному воздействию со стороны государства лишь за те противоправные деяния, которые он непосредственно совершил (с учетом всех вышеперечисленных обстоятельств). Если административное правонарушение совершено в соучастии, то при назначении административного наказания правоприменителем должны быть учтены степень и характер вины каждого из соучастников в совершении данного правонарушения.

Своевременность как принцип юридической ответственности означает возможность привлечения правонарушителя к ответственности лишь в течение так называемого «срока давности привлечения к ответственности», т. е. периода времени, не слишком отдаленного от факта правонарушения. Для административных правонарушений, в частности, такой срок определен в ст. 4.5 КоАП РФ и по общему правилу составляет два месяца со дня совершения административного правонарушения либо при совершении длящихся проступков – два месяца с их обнаружения. По отдельным категориям административных правонарушений этот срок составляет один год. Сроком давности ограничено также исполнение постановления о наложении административного наказания – один год со дня его вступления в законную силу (ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ).

Целесообразность как принцип юридической ответственности – это соответствие избираемой в отношении правонарушителя меры государственного принуждения его социальным качествам.

Так, в частности, применительно к лицам, привлекаемым к ответственности за совершение административных правонарушений, правоохранными органами могут быть использованы такие меры обеспечения производства по делу, как доставление и административное задержание правонарушителей.

Такие меры могут быть использованы, а могут использоваться и не быть. Выбор правоприменителем соответствующей меры принуждения должен быть обоснован исходя из целесообразности ее применения.

Целесообразность как принцип административной ответственности проявляется также и в наличии предусмотренной законом (ст. 2.9 КоАП РФ) юридической возможности для правоприменителя (судьи, органа или должностного лица, уполномоченного решить дело об административном правонарушении) освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности при малозначительности совершенного проступка (т. е. по сути – при отсутствии назначения административного наказания) и ограничиться при этом устным замечанием.

Неотвратимость как принцип административной ответственности означает, что априори ни одно административное правонарушение не должно оставаться безнаказанным. А реализация данного принципа является существенным фактором эффективной борьбы с правонарушениями вообще и административными правонарушениями в частности, а также является одним из основных показателей качества всей правоохранительной и правоприменительной деятельности уполномоченных на это государственных органов и должностных лиц.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

2.1. Общая характеристика привлечения к административной ответственности, несовершеннолетних

Ввиду возрастных и психологических особенностей, эмоциональной неустойчивости, несовершеннолетние правонарушители должны быть привлечены к административно-правовой ответственности, согласно установленным правилам.

К основным нормативным актам, регулирующим административную ответственность несовершеннолетних, относятся не только Кодекс об административных правонарушениях¹, но и Федеральный закон от 24 июня 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»², положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и другие нормативно-правовые акты.

Административная ответственность, применяемая к несовершеннолетним правонарушителям, представляет собой форму реагирования государства на административные проступки, совершенные лицами, не достигшими совершеннолетия, выраженную в применении к ним конкретных видов административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм права, и одновременно их специфическую обязанность нести определенные законодательством неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных правовых мер ответственности.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177.

Именно восстановление социальной справедливости, а также предупреждение совершения новых правонарушений и преступлений является целью применяемых административных наказаний к несовершеннолетним правонарушителям.

Это не означает, что административное наказание преследует чисто воспитательные цели, помимо цели исправления, заключающегося в выработке у несовершеннолетнего отвержения антиобщественной деятельности и противоправного поведения.

Так, проведенный анализ административно-правовых норм, касающихся ответственности несовершеннолетних, как представляется, вызывает научную необходимость совершенствования действующего административного законодательства по таким направлениям, как:

- разработка и включение отдельной главы в КоАП РФ об административной ответственности несовершеннолетних, с включением понятия административной ответственности несовершеннолетних, где были бы определены специфические меры воздействия на подростков;
- следует определить также, определить виды административных наказаний и порядок их применения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, а также освобождение от административной ответственности.

Административная ответственность несовершеннолетних и родителей (законных представителей) должна рассматриваться в совокупности, так как появляется необходимость определения границ ответственности указанных субъектов по отдельности противоправные деяния, совершенные несовершеннолетними.

Согласно действующему законодательству по отношению к несовершеннолетним установлено общее правило, согласно которому к

лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры, предусмотренные КоАП РФ¹.

Административное наказание может быть наложено на несовершеннолетних или их родителей по общим правилам не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушения при дящемся правонарушении - не позднее двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Важной особенностью ответственности несовершеннолетних лиц, устанавливаемой КоАП РФ, является то, что установлено смягчающее вину обстоятельство - совершение административного правонарушения несовершеннолетним, а отягчающим вину обстоятельством - вовлечение такого лица в совершение административного правонарушения.

Если проанализировать применяемые меры воздействия к несовершеннолетним правонарушителям, то очевидно, что к несовершеннолетним применяется только две меры воздействия - предупреждение и административный штраф.

В КоАП РФ не выделены и не предусмотрены специальные виды административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним, однако определены особенности применения некоторых видов административных наказаний к несовершеннолетним.

Например, штраф может назначаться как мера наказания, как правило, при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей, к которым относятся родители, не ограниченные судом в осуществлении родительских прав, опекуны и попечители. Эти особенности прямо законом не установлены, однако данный подход используется в правоприменительной практике.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

В статье 2.3 КоАП РФ законодатель установил возможность для КДН, учитывая обстоятельства дела и данные о несовершеннолетнем правонарушителе решить вопрос об освобождении его от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, которая предусмотрена федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо также может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ст. 2.3 КоАП РФ).

К несовершеннолетним могут применяться следующие меры воспитательного характера:

- возложение обязанности принести публичное или в иной форме извинение;
- предупреждение;
- возложение обязанности возместить причиненный материальный ущерб, если несовершеннолетний имеет самостоятельный заработок и сумма ущерба не превышает 1/2 минимального размера оплаты труда, или своим трудом устранить причиненный материальный ущерб, не превышающий 1/2 минимального размера оплаты труда;
- наложение на несовершеннолетнего, имеющего самостоятельный заработок, штрафа;
- передача несовершеннолетнего под надзор родителей или лиц, их заменяющих, или общественных воспитателей, а также под наблюдение трудового коллектива или общественной организации по их ходатайствам;
- направление несовершеннолетнего в специальное лечебно-воспитательное учреждение, кроме лечебно-воспитательного профилактория для больных наркоманией;

– помещение несовершеннолетнего, в случае совершения им общественно опасных действий или злостного и систематического нарушения правил общественного поведения, в специальное учебно-воспитательное учреждение (профессионально-техническое училище)¹.

В качестве дополнительных гарантий обеспечения прав несовершеннолетних закон не позволяет применять к лицам, не достигшим 18-летнего возраста, административного ареста (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ²). Это связано с тем, что административный арест как мера административной ответственности существенно отличается от других видов административного наказания, предусмотренных законодательством. Его правовая сущность заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей в предназначенных для этой цели учреждениях, к которым относятся специальные приемники при органах внутренних дел для содержания лиц, подвергнутых административному аресту³.

В случае совершения несовершеннолетним правонарушения и недостижения возраста привлечения к административной ответственности в КоАП РФ⁴ предусмотрена ответственность родителей (законных представителей) в связи с тем, что несовершеннолетние не несут юридической ответственности за совершенные противоправные деяния, но подвергаются иным мерам правового принуждения.

Административную ответственность родителей (законных представителей) несовершеннолетних нельзя рассматривать отдельно от правовых обязанностей родителей, закрепленных различными нормативными правовыми актами, по воспитанию, обучению, присмотру и уходу за детьми.

¹ Козлов Ю.М. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. М, 2002. – С. 130 - 131.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Мазурин С.Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: состояние, тенденции и предупреждение органами внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. – С. 18 - 19.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

В правоприменительной практике это ведет к неразрешенным спорам по поводу правовых оснований ответственности, а так же привлечение к ответственности родителей (законных представителей), которые не совершали виновных противоправных деяний, в законодательстве - к неопределенным формулировкам диспозиции правовых норм, устанавливающих ответственность за совершение правонарушения.

Таким образом, родители должны нести административную ответственность, когда имеется их вина в совершении несовершеннолетними административных правонарушений.

В ходе проведенного анализа административно-правовых норм, касающихся ответственности несовершеннолетних, автор может сделать выводы о необходимости совершенствования действующего административного законодательства по следующим основным направлениям:

Во-первых, в целях обеспечения эффективной реализации пункта 2 ст. 2.3. КоАП РФ необходимо в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ добавить ст. 8.2. «Меры воспитательного воздействия, применяемые при освобождении несовершеннолетнего от административной ответственности».

Во-вторых, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности изменения возраста, по достижении которого наступает ответственность ст. 2.3 Кодекса об административных правонарушениях с 16 на 14 лет.

В-третьих, крайне необходимо усовершенствовать существующий механизм обеспечения гарантий защиты прав несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, для этого необходимо дополнить главу 25. КоАП РФ² (Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности) статьей 25.15

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.06.1999. – № 26. – ст. 3177

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

«Психолог-педагог», участие которого должно стать обязательным при рассмотрении административных дел с участием несовершеннолетних.

Помимо выше перечисленного целесообразно закрепить следующие виды административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- краткосрочный домашний арест,
- арест на несколько часов с отбыванием в помещении органа внутренних дел;
- взыскание стоимости утраченного имущества.

Исходя из практики применения норм административного законодательства целесообразно предусмотреть возможность наложения административное взыскание в виде предупреждения независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса.

Таким образом, необходима, во-первых, дальнейшая гуманизация правовых оснований для привлечения к административной ответственности несовершеннолетних в современном действующем законодательстве, во-вторых, в законодательстве конкретизировать особенности неблагоприятных последствий для несовершеннолетних, совершивших правонарушение.

2.2. Особенности привлечения несовершеннолетних к административной ответственности

Анализируя меры воздействия, применяемые в отношении несовершеннолетних, можно сделать вывод о том, что чаще всего к несовершеннолетним применяются только два вида административного наказания - это предупреждение и административный штраф.

Также следует отметить, что КоАП РФ не предусматривает специальных видов административных наказаний, которые применяются только к несовершеннолетним, но всё же есть определенные особенности при применении некоторых видов административных наказаний¹.

Следует выделить ряд специфических особенностей административной ответственности несовершеннолетних если рассмотреть ее сущность²:

- ответственность, применяемая к несовершеннолетним, определена меньшим объемом и уровнем лишения или ограничения в правах и свободах, по сравнению с административной ответственностью, применяемой к совершеннолетним правонарушителям;
- к несовершеннолетним правонарушителям не могут применяться все те же меры административного наказания, как и к совершеннолетним правонарушителям, например, административный арест к несовершеннолетним правонарушителям не применяется;
- ответственность применяется к несовершеннолетним правонарушителям за правонарушения, предусмотренные ст. 6.8, ч. ч. 1, 2, 3

¹ Решетников О.М. Субъект права в российском законодательстве // Актуальные проблемы современной науки, 2014. – № 6 (79). – С. 70.

² Ильгова Е.В. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции, 2006. – № 4. – С. 29.

ст. 20.20, ст. 20.21, КоАП РФ¹ и другие, которые являются наиболее общественно опасными.

Привлечение к административной ответственности за совершение административных правонарушений наряду с несовершеннолетними осуществляется и их родителей (законных представителей) (ст. 20.20 КоАП РФ).

За некоторые проступки несовершеннолетние не могут быть привлечены к административной ответственности. Следовательно, можно говорить о том, что несовершеннолетний возраст правонарушителя является обстоятельством, смягчающим административную ответственность, что и установлено в ст. 4.2. КоАП РФ.

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

К особым признакам административной ответственности несовершеннолетних также следует отнести:

- воспитательный характер административной ответственности, так как к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет, как правило, применяются меры воздействия, которые не являются административными наказаниями;
- применение мер административной ответственности к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет на общих основаниях (в случае совершения мелкого хулиганства, нарушения правил дорожного движения, совершения мелкого хищения, злостного неповиновения законному требованию или распоряжению работника органа внутренних дел).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

При привлечении несовершеннолетних к административной ответственности необходимо учитывать специфику их возрастного, физиологического и психологического развития.

Законодатель при закреплении возраста привлечения к административной ответственности руководствовался психологическим и возрастным развитием, так как это является тем критерием, который:

во-первых, определяет способность лица быть участником административных правоотношений;

во-вторых - указывают на индивидуальные (личностные) характеристики несовершеннолетнего¹.

КоАП РФ определяет возраст физических лиц, по достижении которого наступает административная ответственность. В соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ² административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

Не достижение физическим лицом на момент совершения противоправного деяния (бездействия) возраста шестнадцать лет является одним из достаточных обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении ввиду отсутствия состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Чтобы обеспечить с помощью административного наказания и надлежащего процесса его исполнения формирование у подростка стойкого неприятия антиобщественных, аморальных тенденций, необходимо, на наш взгляд, при определении административного наказания, назначаемого несовершеннолетнему, учитывать его возрастные, психические и индивидуальные особенности.

¹ Арчаков М. Процессуальные проблемы гарантии возмещения несовершеннолетнему потерпевшему вреда, причиненного преступлением // Российский следователь, 2011. – № 13. – С. 9.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Позиция законодателя сводится к формальному признанию ответственности родителей (законных представителей) за общественно вредные действия (бездействие), совершенные несовершеннолетним, исходя именно из факта отсутствия состава административного правонарушения¹ и эта позиция зачастую не понятна.

Например, появление в общественном месте в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет не может повлечь за собой ответственность его родителей (законных представителей) по ст. 20.22 КоАП РФ, поскольку данное правонарушение родители (законные представители) не совершали.

Учитывая вышеизложенное, предлагается исключить из КоАП РФ ст. 20.22, предусматривающую административную ответственность родителей (законных представителей) несовершеннолетнего за появление в общественных местах в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ². Это исходит из виновности деяния как признака административной ответственности.

В настоящее время виновность деяния родителя (законного представителя) несовершеннолетнего, появившего в общественных местах в состоянии опьянения, а равно распитие им алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление им наркотических средств или психотропных веществ, исходит из установления наличия вины законодателем сразу же при совершении несовершеннолетним указанного деяния, не смотря на то, что родители (законные представители) не совершали виновного

¹ Ренов Э.Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. – С. 658.

² Обыденнов В. В. К вопросу о содержании обстоятельств, смягчающих административную ответственность и их соотношение с обстоятельствами, связанными с освобождением от административной ответственности // Административное и муниципальное право, 2013. – № 10. – С. 965 - 975.

противоправного деяния, однако в соответствии с нормами закона родители априори совершили правонарушение когда их ребенок появился в общественных местах в состоянии опьянения.

Сами же деяния несовершеннолетнего могут косвенно свидетельствовать лишь о вине его родителей (законных представителей) в неисполнении либо ненадлежащем исполнении обязанностей по содержанию и воспитанию такого несовершеннолетнего, что может квалифицироваться по ст. 5.35 КоАП РФ как самостоятельно совершенное административное правонарушение.

Родители (законные представители) на самом деле несут ответственность за степень и качество нравственного воспитания своих не достигших совершеннолетия детей, однако в той степени, в которой имеет возможность, соотносено с возложенным выполнением на них обязанностей родителя.

Во всяком случае, привлечение к административной ответственности родителей (законных представителей) несовершеннолетнего за общественно опасные действия, совершенные несовершеннолетним, но не противоправные действия (бездействие), существенно изменяет принцип личной ответственности, виновности в совершении правонарушения, природу справедливого и гуманного назначения административного наказания.

Так, не менее интересной представляется реализация статья 5.35. действующего Кодекса, закрепляющей ответственность за нарушение прав ребенка.

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка, принятой 44-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 года (ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 года № 1559-1), провозглашено, что ребенку для полного и гармоничного развития его

личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания.¹

Семейный кодекс Российской Федерации² (далее - СК РФ) в соответствии с положениями Конвенции о правах ребенка к основным принципам семейного законодательства относит приоритет семейного воспитания детей, заботу об их благосостоянии и развитии, закрепляет право каждого ребенка жить и воспитываться в семье.

Согласно статье 55 СК РФ ребенок имеет право на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками. Расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка. Нарушение данного права несовершеннолетнего образует состав правонарушения рассматриваемой категории.

В соответствии с пунктом 2 статьи 66 СК РФ родители вправе заключить в письменной форме соглашение о порядке осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка. Если супруги не достигли соглашения о том, с кем из них будут проживать несовершеннолетние дети, о порядке и размере средств, подлежащих выплате на содержание детей, а также о разделе общего имущества супругов либо будет установлено, что такое соглашение достигнуто, но оно нарушает интересы детей или одного из супругов, суд разрешает указанные вопросы по существу одновременно с требованием о расторжении брака (Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 06.02.2007 № 6).

В случае отсутствия соглашения между супругами судом принимается решение о месте жительства несовершеннолетнего при раздельном проживании его родителей.

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.) // Сборник международных договоров СССР, 1993. – выпуск XLVI.

² 1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.

Нарушение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов несовершеннолетних, выразившееся в лишении их права на общение с родителями или близкими родственниками, если такое общение не противоречит интересам детей, в намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли, в неисполнении судебного решения об определении места жительства детей, в том числе судебного решения об определении места жительства детей на период до вступления в законную силу судебного решения об определении их места жительства, в неисполнении судебного решения о порядке осуществления родительских прав или о порядке осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения либо в ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов, включено в главу 5 Кодекса¹, которой установлен перечень административных правонарушений, посягающих на права граждан.

Объектом административного правонарушения рассматриваемой категории являются общественные отношения, связанные с правами и защитой интересов несовершеннолетних.

Объективная сторона части 2 статьи 5.35 Кодекса характеризуется нарушением родителями или иными законными представителями несовершеннолетних их прав и законных интересов, которое выражается:

- в лишении несовершеннолетних права на общение с родителями или близкими родственниками, если такое общение не противоречит их интересам;
- в намеренном сокрытии места нахождения несовершеннолетних помимо их воли;
- в неисполнении судебного решения об определении места жительства несовершеннолетних, в том числе судебного решения об определении места

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

жительства детей на период до вступления в законную силу судебного решения об определении их места жительства;

– в неисполнении судебного решения о порядке осуществления родительских прав или о порядке осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения;

– либо в ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав на воспитание и образование несовершеннолетних и на защиту их прав и интересов.

Объективная сторона части 3 статьи 5.35 Кодекса характеризуется повторным, в течение года, совершением деяний, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения выражена умышленной виной.

Субъектом правонарушения являются родители несовершеннолетнего (в том числе несовершеннолетние родители в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет), законные представители несовершеннолетнего (усыновители, опекуны (попечители), приемная семья, патронатная семья).

При передаче ребенка на попечение органов опеки и попечительства именно эти органы решают вопрос об определении дальнейшей судьбы ребенка, в том числе его места жительства.

Нарушение требований решений суда либо органов опеки и попечительства о месте жительства ребенка влечет административную ответственность в соответствии с частью 2 или 3 статьи 5.35 Кодекса.

Следует иметь в виду, что несообщение о перемене места жительства либо перемена места жительства ребенка родителем или иным законным представителем несовершеннолетнего помимо воли ребенка, не содержащие умысел на сокрытие перемены места жительства, не образуют состав правонарушения рассматриваемой категории, например, в случае выселения из ветхого жилья и предоставления иного жилого помещения.

Поэтому как нам представляется административную ответственность родителей (как компонент их правового статуса) нельзя рассматривать в отрыве от обязанностей по воспитанию детей и надзору за ними.

Такой подход, как правило, приводит к спору по поводу оснований ответственности, в законодательстве - к неконкретным формулировкам правовых норм, ее устанавливающих, на практике - к привлечению к ответственности родителей, которые своих обязанностей по воспитанию детей не нарушали.

В отношении несовершеннолетних действующее законодательство предусматривает общее правило, по которому, к лицам от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные правонарушения применяются меры, которые прописаны в Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, так как именно комиссиям по делам несовершеннолетних принадлежит право рассматривать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, за исключением немногих, например, касающихся нарушений дорожного движения, злостного неповиновения сотруднику полиции.

Главной целью административного наказания, применяемого к несовершеннолетнему, совершившему правонарушение - это восстановление социальной несправедливости, исправление и предупреждение совершения других правонарушений и преступлений.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних предусмотрено главой 29 КоАП РФ¹, но с учетом определенных особенностей.

Во - первых, дело об административном правонарушении в отношении несовершеннолетнего рассматривается с участием законных представителей, которые несут обязанности по его защите. Однако данное положение является не обязательным для выполнения комиссией.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Во - вторых, дела об административных правонарушениях, согласно КоАП РФ, рассматриваются Комиссией по делам несовершеннолетних по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство.

Но иногда должностное лицо, рассматривающее административное дело может признать присутствие законного представителя несовершеннолетнего обязательным.

В случае негативного влияния обсуждения при рассмотрении обстоятельств дела на несовершеннолетнего, суд вправе удалить его на время, в целях защиты его психического здоровья.

Еще одной гарантией защиты прав несовершеннолетнего является запрет на применение к нему административного ареста.

В соответствии требованиями КоАП РФ, в случае совершения правонарушения несовершеннолетним, протокол об административном правонарушении должен быть составлен в присутствии его законных представителей.

Согласно ст. 25.3 КоАП РФ защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в производстве по делам об административных правонарушениях осуществляют их законные представители (родители, усыновители, опекуны или попечители), которые имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Таким образом, законные представители несовершеннолетнего, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеют право присутствовать при составлении протокола об административном правонарушении.

Но КоАП РФ не требует обязательного присутствия законных представителей несовершеннолетнего при составлении протокола об административном правонарушении.

Так, ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ закреплена возможность составления протокола об административном правонарушении в отсутствие физического

лица, или законного представителя физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в случае их неявки, если они извещены в установленном порядке. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Если в протоколе отсутствуют сведения о законном представителе несовершеннолетнего правонарушителя, который не присутствовал при составлении протокола, в случае если его не известили о дате и времени его составления, то такой материал возвращается в орган, составивший его, так как данное обстоятельство является существенным недостатком.

Поэтому все требования, касающиеся составления протокола, в частности, касающиеся извещения родителей о времени и месте составления данного документа об административном правонарушении, должны быть соблюдены должностными лицами, составляющими его.

Согласно КоАП РФ административное задержание является принудительной мерой, ограничивающей свободу лица, и согласно ст. 27.3 КоАП РФ может быть применено в отношении несовершеннолетних только в исключительных случаях: если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и в связи с исполнением постановления по делу об административном правонарушении.

Несовершеннолетний правонарушитель может быть задержан на срок не более трех часов, а в случае если несовершеннолетний правонарушитель находится в состоянии алкогольного опьянения, срок административного задержания начинается исчисляться согласно ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ с момента вытрезвления несовершеннолетнего.

В случае административного задержания несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители, но при этом КоАП РФ не предусмотрен срок, в течение

которого или не позднее которого должен быть уведомлен родитель или иной законный представитель несовершеннолетнего.

Бывают случаи, когда несовершеннолетние правонарушители по каким-то причинам отказываются называть свое имя или контактные данные своих родителей либо иных законных представителей участковым, инспектору ПДН и другим лицам, задержавшим его или осуществляющим допрос, что влечет за собой решение вопроса о помещении их в специальные центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. В таких случаях несовершеннолетние помещаются в данные центры на основании постановления суда на срок не более сорока восьми часов.

Что касается административного наказания, то оно может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушения при даче правонарушения - не позднее двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП).

Несовершеннолетний, в отношении которого ведется производство по административному делу, должен знать о праве на помощь специалиста (адвоката), который должен быть допущен к производству с момента задержания несовершеннолетнего.

Извещение прокурора о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора, также является процессуальной гарантией защиты прав детей.

Что касается допроса несовершеннолетних, то в зависимости от возраста, допрос не может продолжаться:

- в возрасте до 7 лет - без перерыва более 30 мин., а в общей сложности - более одного часа;
- в возрасте от 7 до 14 лет - более одного часа, а в общей сложности - более двух часов;

– в возрасте старше 14 лет - более двух часов, а в общей сложности - более четырех часов в день.

Несмотря на все инструкции и требования закона о соблюдении норм и правил, предоставляющих процессуальные гарантии несовершеннолетним, фиксируются нарушения, допущенные должностными лицами, обязанных по закону защищать права и интересы детей.

Таким образом, целесообразно административному наказанию подвергать только лица, признанные соответствующим органом виновным в совершении административного правонарушения и виновно совершившие административные проступки. Личность и возраст служат при этом самостоятельным основанием применения мер административного наказания (ч. 2 ст. 2.3 и ст. 4.1 КоАП РФ).¹

В большинстве случаев к несовершеннолетним, совершившим административное правонарушение применяются меры воспитательного воздействия, однако они фактически не являются административными наказаниями и не приводят к наступлению юридических последствий для правонарушителя.

В связи с этим анализ правоприменительной практики показывает, что в современных условиях административная ответственность не всегда выполняет свои функции в борьбе с противоправным поведением несовершеннолетних.

Также следует заметить, что существуют особенности при применении некоторых видов административных наказаний. Так, КоАП РФ не предусматривает особых видов административных наказаний, применяемых только лишь к несовершеннолетним. Административный штраф может назначаться как мера наказания, как правило, при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка (или имущества). При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего

¹ Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. – 464 с.

административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ст. 32.2 КоАП).

Безнаказанность приводит к безответственности, в связи с чем, применение соответствующих мер к несовершеннолетним правонарушителям не дает желаемого результата.

Анализ совершения административных правонарушений в показал, что среди несовершеннолетних, состоящих на учете, количество лиц, совершивших правонарушение до достижения 16 летнего возраста, составляет более 25%, из них количество несовершеннолетних к которым применено административное взыскание, - 5%. Кроме того, 14-летние в период отбывания наказания, при условно-досрочном освобождении, при осуждении с испытательным сроком, нередко продолжают нарушать закон, совершая административные правонарушения¹.

Поскольку несовершеннолетние в возрасте 14 лет способны полностью понимать суть и последствия своих противоправных поступков, могут и должны отвечать за свои противоправные действия (бездействия) в силу своего эмоционального и психического развития, считаю целесообразным говорить о снижении возраста привлечения к административной ответственности до 14 лет.

В связи с этим возможно в КоАП РФ разделе «Административная ответственность несовершеннолетних» выделить отдельную статью «Возраст несовершеннолетних, привлекаемых к административной ответственности», закрепляющую возможность снижения в исключительных случаях возраст привлечения к ответственности несовершеннолетних до 14 лет исходя из опасности совершенных ими правонарушений².

Таким образом подводя итог можно констатировать, что, основаниями для применения мер воздействия к подросткам, совершившим

¹ Ткачев В.Н. Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и восстановительное правосудие: Диссертация. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2012. – С. 37.

² Ильина Т.А. К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право, 2012. – № 10. – С. 59 - 62.

правонарушения, служат характер совершенных правонарушений, их общественная опасность и тяжесть последствий, причины и условия, способствующие их совершению, условия семейной жизни и воспитания, окружающая подростка среда, возраст и уровень интеллектуального развития правонарушителя, его поведение в прошлом и отношение к совершенному правонарушению.

2.3. Административно-правовое регулирование деятельности подразделений по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Профилактика правонарушений несовершеннолетних является одной из актуальнейших задач, стоящих перед современной Россией. Несовершеннолетние преступники - в большинстве это безнадзорные и беспризорные дети - в настоящее время представляют собой угрозу не только общественной, но и национальной безопасности России, поскольку именно от них зависит сохранение нормального генофонда нации.

Анализ административной и уголовной практики свидетельствует о распространенности психологического и физического насилия в семье, применения недопустимых форм воспитания, унижения человеческого достоинства ребенка.

Профилактика правонарушений - совокупность организационных, правовых, экономических, социальных, демографических, воспитательных и иных мер по выявлению и устранению причин и условий совершения правонарушений или недопущению правонарушений.

В многоуровневой системе предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, как показал анализ психолого-педагогической, юридической литературы, в качестве субъектов профилактики выступают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел.

В связи с этим современная профилактическая деятельность выдвинула на передний план компонент осмысления личности несовершеннолетнего, требующего индивидуального решения вне зависимости от решения,

произведенного субъектами профилактики, и отражающего каждую конкретную ситуацию.

Изучение личности несовершеннолетних, их семей, условий воспитания - все должно проводиться по специальной программе. Данная программа требует сотрудничества правоохранительных органов и образовательных учреждений. Реализация ее позволит получить исчерпывающие сведения о несовершеннолетних, условиях, в которых воспитывается подросток, его родителях, какая работа проводится с ним в образовательном учреждении и на этой основе разработать меры предупреждения правонарушений.

Как показывает опыт, не всегда родители в силу недостаточного уровня психолого-педагогической подготовки, занятости на работе или просто нежелания заниматься воспитанием детей оказывают должное внимание своим детям. Это обуславливает необходимость использования правоохранительными органами целенаправленных, систематических, педагогических, правовых знаний, всех форм и методов работы с семьей с целью оказания помощи в формировании правовой личности. Поэтому особое место в профилактической работе отводится деятельности правоохранительных органов с неблагополучными семьями, как первыми институтами социального поведения детей.

По данным психолого-педагогических исследований Г.М. Миньковского, по степени их отрицательного влияния на подростков выделяют следующие группы семей¹:

– 1-я группа - родители, поведение которых дает бесспорные основания для лишения родительских прав: хронические алкоголики, морально распущенные лица, родители, систематически принимающие недозволенные методы воздействия на детей;

¹ Миньковский Г.М. Взаимодействие школы и правоохранительных органов в предупреждении и коррекции правонарушающего поведения учащихся // Вопросы профилактики отклоняющегося поведения несовершеннолетних. Ташкент, 1983. – С. 151.

- 2-я группа - родители, злоупотребляющие алкоголем, наркотиками и демонстрирующие плохой пример младшим;
- 3-я группа – «проблемные семьи», где родители конфликтуют друг с другом и уклоняются от воспитания детей;
- 4-я группа – «педагогически слабые семьи», в которых родители видят свои функции исключительно в удовлетворении престижных запросов детей.

Таким образом, ранняя профилактика правонарушений подрастающего поколения должна начинаться в семье и заключаться в организации систематического целенаправленного воспитательного воздействия в отношении поведения ребенка.

Как отмечают авторы, ранняя профилактика правонарушений среди несовершеннолетних - это осознанная, преднамеренная деятельность, предусматривающая достижение промежуточных и конечных целей, осуществляющихся комплексно на всех уровнях.

В субъектах Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством РФ, могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Основная цель взаимодействия - обеспечение единства действий, взаимопомощь и объединение усилий для успешного решения общей задачи по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних. При этом взаимодействие и взаимная помощь должны быть четко согласованы как по цели (задачам) действий, так и по месту и времени проведения совместных мероприятий.

Данные органы выполняют определенные предупредительные функции в борьбе с правонарушениями, в том числе оказывают целенаправленное воспитательное воздействие на несовершеннолетних, исходя из своих уставных положений и посредством специальных форм и методов.

Эффективность профилактической работы зависит от технологии профилактической работы, организации планирования воспитательной

деятельности, полной информации о самом подростке, его психологических свойствах, социальной среде и ближайшем его окружении, что имеет важное значение для разработки деятельности.

Основанием для проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей могут являться обстоятельства, предусмотренные Федеральным законом № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», если они зафиксированы:

- заявление несовершеннолетнего либо его родителей или законных представителей об оказании им помощи;
- приговор, определение или постановление суда;
- постановление КДНиЗП, прокурора, следователя, органа дознания или начальника ОВД;
- заключение, документы по результатам проверок жалоб, заявления или других сообщений.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривает комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в качестве главного субъекта административной юрисдикции применительно к несовершеннолетним.

В ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ указано: районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП РФ.¹

Дела об административных правонарушениях, отнесенные федеральным законодателем к подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, можно разделить на две группы:

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

- дела об административных правонарушениях, совершенных самими несовершеннолетними;
- дела об административных правонарушениях, совершенных в отношении несовершеннолетних.

Компетенция районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях может устанавливаться не только КоАП РФ, но и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях определяют компетенцию районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и их прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях по-разному. В то же время во многих законах субъектов содержится норма, согласно которой районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов, если они совершены несовершеннолетними.

Законами некоторых субъектов РФ об административных правонарушениях компетенция комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав расширена за счет введения новых составов административных правонарушений, которые преследуют целью как защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего, так и защиту прав родителей.

Серьезной проблемой для правоприменителя оказалась новация, закрепленная в ч. 5 ст. 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут составлять протоколы об

административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35 - 5.37, 6.10 КоАП РФ.¹

Специфической особенностью комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как коллегиальных органов административной юрисдикции является то, что дела об административных правонарушениях они рассматривают на своих заседаниях.

Важное значение для правоприменительной практики имеет установленный порядок обжалования постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, вынесенного по делу об административном правонарушении.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, вынесенное по делу об административном правонарушении может быть обжаловано несовершеннолетним, в отношении которого велось производство, потерпевшими, законными представителями несовершеннолетнего, защитниками и представителями в районный суд по месту нахождения коллегиального органа.²

К сожалению, в законодательстве отдельных субъектов Федерации установлен иной порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении.

Согласно статье 8.4 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» от 04.07.2002 № 35³ комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях,

¹ Старилов Ю.Н. Рецензия на учебно-практическое пособие М.Я. Масленникова Региональное законодательство об административной ответственности // Административное право и процесс, 2006. – № 3. – С. 45-49.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Об административных правонарушениях на территории Белгородской области: Закон Белгородской области от 04.07.2002 № 35 (ред. от 05.03.2014 г.) // Белгородские известия, 09.07.2002 г. – № 101.

совершенных несовершеннолетними, а также об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.7 указанного закона.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - Комиссии) являются координирующими органами системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений в Белгородской области.

Систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Белгородской области образуют комиссия Белгородской области по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее также - областная комиссия), а также территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее также - территориальные комиссии).¹

Правовое регулирование деятельности Комиссий осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим законом и иными нормативными правовыми актами Белгородской области, актами органов местного самоуправления (ст.2 указанного закона).

Деятельность Комиссий основывается на принципах:

- 1) законности;
- 2) гуманного обращения с несовершеннолетним;
- 3) индивидуального подхода к несовершеннолетним;
- 4) уважительного отношения к несовершеннолетнему, его родителям или иным законным представителям;
- 5) конфиденциальности информации о несовершеннолетнем;
- 6) взаимодействия с родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего по вопросам защиты его прав и законных интересов;

¹ О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) // Белгородские известия, 20.11.2002 г. – № 176.

7) ответственности родителей или иных законных представителей и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетнего;

8) гласности (ст. 3 Закона Белгородской области от 13.11.2002 №53).

В соответствии со ст. 5 Закона Белгородской области от 13.11.2002 №53 областная комиссия образуется в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством Белгородской области и является органом исполнительной власти области.

Возглавляет областную комиссию председатель, назначаемый правительством Белгородской области. В ее состав на постоянной штатной основе входят: заместитель председателя областной комиссии, ответственный секретарь - специалисты, имеющие юридическое или педагогическое высшее образование, профессиональный опыт работы с несовершеннолетними не менее 3 лет.

При необходимости по решению правительства Белгородской области в соответствии с функциональными полномочиями областной комиссии может быть введена должность специалиста по защите прав ребенка.

В состав областной комиссии по согласованию входят представители государственных органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Белгородской области, имеющие опыт работы с несовершеннолетними.

На принципах добровольности и равноправия в состав областной комиссии могут входить представители иных государственных органов и учреждений, а также зарегистрированных различных общественных организаций (объединений), занимающихся решением проблем несовершеннолетних и их семей.

Численный и персональный состав областной комиссии утверждается правительством Белгородской области с учетом числа органов и учреждений, входящих в государственную систему защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, объема и содержания

выполняемой работы. Заместитель председателя, ответственный секретарь областной комиссии замещают государственные должности государственной службы области.

Государственные должности государственной службы, замещаемые работниками областной комиссии, устанавливаются на основании Реестра государственных должностей государственных служащих Белгородской области в установленном законом порядке.

С учетом правового статуса областной комиссии и межведомственного характера ее деятельности, должности, замещаемые работниками областной комиссии, не подлежат включению в штатное расписание государственных должностей иных органов исполнительной власти Белгородской области.

Не допускается передача функциональных обязанностей областной комиссии иных органов исполнительной власти Белгородской области, включение областной комиссии в их состав на правах структурного подразделения, а также использование штатных работников областной комиссии не по их назначению.

Согласно ст. 6 Закона Белгородской области от 13.11.2002 № 53 Белгородская область наделяет полномочиями по созданию и организации деятельности территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа.¹

Территориальная комиссия создается на основании распоряжения главы муниципального образования, возглавляющего администрацию муниципального образования, либо главы администрации муниципального образования и является постоянно действующим муниципальным органом. Председателем территориальной комиссии является заместитель главы

¹ О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Закон Белгородской области от 13.11.2002 № 53 (в ред. от 03.10.2013 г.) // Белгородские известия, 20.11.2002 г. – № 176.

муниципального образования (главы администрации муниципального образования).

В состав территориальной комиссии по согласованию входят представители органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений. Иные лица, входящие в состав территориальной комиссии, определяются главой муниципального образования (главой администрации муниципального образования) самостоятельно.

Органы местного самоуправления при осуществлении полномочий по созданию и организации деятельности территориальных комиссий (далее также - переданные полномочия) вправе получать в органах государственной власти Белгородской области консультативную и методическую помощь по организации осуществления переданных полномочий, а также дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных полномочий.

Комиссии:

1) обеспечивают осуществление мер, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Белгородской области по координации деятельности органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений;

2) обеспечивают соблюдение и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних;

3) выявляют и анализируют причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, определяют меры по устранению указанных причин и условий;

4) регулярно информируют образовавшие их органы о состоянии работы по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, а также о выявленных фактах нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних;

5) организуют в пределах своей компетенции контроль за условиями воспитания, обучения и содержания несовершеннолетних в учреждениях системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, а также за обращением с несовершеннолетними в указанных учреждениях;

6) обобщают и распространяют положительный опыт работы органов и учреждений системы защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, оказывают им организационно-методическую помощь;

7) взаимодействуют с общественными объединениями, религиозными организациями, прошедшими государственную регистрацию, иными организациями и гражданами по вопросам профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов.

Территориальные комиссии:

1) организуют работу по выявлению и социальной реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, установлению родителей или иных законных представителей, которые не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию несовершеннолетних, охране их жизни и здоровья, а также отрицательно влияют на поведение несовершеннолетних или жестоко обращаются с ними;

2) принимают меры по обеспечению защиты несовершеннолетних от физического и психического насилия, от всех форм дискриминации, сексуальной и иной эксплуатации, а также от вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий.

Полномочия Комиссий:

1) принимают участие в разработке целевых программ защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, улучшения условий жизни, охраны здоровья, воспитания, образования, труда и отдыха несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности, беспризорности,

правонарушений и антиобщественных действий, контролируют реализацию этих программ;

2) принимают участие в разработке нормативных правовых актов по вопросам защиты прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних;

3) регулярно информируют в установленной форме органы исполнительной власти (органы местного самоуправления) о состоянии работы по защите прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, профилактике их безнадзорности, беспризорности и правонарушений на подведомственной территории;

4) получают безвозмездную, необходимую для осуществления своих полномочий информацию от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности;

5) приглашают на свои заседания для получения информации и объяснений по рассматриваемым вопросам должностных лиц, специалистов и граждан;

6) в установленном законом порядке организуют контроль, обследование и проверку условий содержания, воспитания, обучения и применения труда несовершеннолетних в семье, в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности;

7) вносят в государственные органы, органы местного самоуправления и организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности представления по вопросам, касающимся прав и законных интересов несовершеннолетних;

8) вносят в установленном порядке предложения о привлечении к ответственности должностных лиц в случаях неисполнения ими постановлений Комиссий или непринятия мер по устранению нарушений прав и законных интересов, указанных в представлениях Комиссий;

9) обращаются в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних;

10) в пределах предоставленной компетенции могут давать официальные разъяснения и вести переписку, иметь бланки со своим наименованием и другим необходимым составом реквизитов, печать, штампы;

11) организуют получение необходимых сведений о состоянии безнадзорности, правонарушениях несовершеннолетних, пьянстве, наркомании, токсикомании, гибели и травматизме детей, нарушениях прав несовершеннолетних;

12) ведут учет и анализ материалов, рассмотренных на заседаниях территориальных комиссий;

13) ежеквартально обобщают полученные данные и результаты анализа;

14) вносят предложения в соответствующие органы и учреждения по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав.

Члены Комиссий имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

1) посещать учреждения государственной и муниципальной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних для обследования условий воспитания, обучения и содержания в них несовершеннолетних;

2) составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Территориальные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними и их родителями или иными законными представителями, руководителями учреждений, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения должностными лицами органов

исполнительной власти или местного самоуправления, иными лицами, отнесенные к компетенции данных комиссий законодательством об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляются в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.¹

В большинстве случаев рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, а в случае передачи административного дела на рассмотрение в суд или органы внутренних дел, то и этими органами.

Практика показывает, что комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав практически «монопольно» рассматривает поступившие к ним дела о совершении несовершеннолетними противоправных деяний и крайне редко передает дела в иные органы на рассмотрение. Это связано, прежде всего с широкими полномочиями комиссии по делам несовершеннолетних и защите их права не только в аспекте рассмотрения административных дел, но и в сфере профилактики совершения правонарушений несовершеннолетними².

С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод, что профилактика административных правонарушений несовершеннолетних заключается в применении уполномоченными органами к несовершеннолетним определенных мер административного принуждения, отличающихся от мер, применяемых по отношению к совершеннолетним правонарушителям, в виде конкретных административных наказаний, выполняющих воспитательную функцию и одновременно как их специфическая обязанность (или

¹ Хорьков В.Н. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: какая нужна реформа? // Вопросы ювенальной юстиции, 2007. – № 4. – С. 57-59.

² Ильина Т.А. К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право, 2012. – № 10. – С. 57.

обязанность их родителей) нести неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных мер¹.

Таким образом, несовершенство законодательства, прежде всего законодательства субъектов РФ, нарушения законности, допускаемые комиссиями, несомненно, влияют и на качество административно-юрисдикционной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

¹ Ратова А.А. Проблемы административной ответственности несовершеннолетних // Духовная ситуация времени. Россия XXI век, 2015. – № 2. – С. 60.

