

**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(Н И У « Б е л Г У »)**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ
РОДИТЕЛЯМИ ИЛИ ИНЫМИ ЗАКОННЫМИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОДЕРЖАНИЮ И
ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по магистерской программе «Юрист в государственном
управлении и правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001669
Мельниковой Юлии Александровны

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

Рецензент:
Преподаватель кафедры ГосПД
БелЮИ МВД России
Им. И.Д. Путилина, к.ю.н., старший
лейтенант полиции Клягина Д.А.

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РОДИТЕЛЯМИ ИЛИ ИНЫМИ ЗАКОННЫМИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОДЕРЖАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	
1.1. Понятие административной ответственности, как самостоятельного вида юридической ответственности.....	12
1.2. Принципы административной ответственности за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.....	25
1.3. Международно-правовой опыт привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за невыполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.....	38
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОДЕРЖАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	51
2.1. Общая характеристика административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.....	51
2.2. Особенности привлечения к административной ответственности родителей и иных законных представителей за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.....	63
2.3. Проблемы доказывания вины родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.....	75
Заключение	87
Список использованной литературы	97

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования состоит в том, что одним из важных направлений социальной политики современного государства является создание эффективно действующей системы соблюдения и реализации прав и законных интересов детей.

В соответствии международным документом Конвенцией ООН «О правах ребенка»¹, Россия приняла на себя многочисленные обязательства по обеспечению прав ребенка.

Так, согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации устанавливается, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Тем самым в Конституции Российской Федерации заложена основа правового статуса несовершеннолетнего, а также основы государственных гарантий реализации конституционно правовой защиты прав несовершеннолетних, гарантируются права детей с самого момента рождения.

А согласно статье 38 Конституции Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38 Конституции РФ).

Несмотря на меры, предпринимаемые государством по повышению уровня благосостояния населения, уровень жизни значительного количества семей с детьми остается невысоким, что отрицательно сказывается на здоровье и развитии несовершеннолетних.

Остаются не разрешенными такие социальные проблемы, как детская безнадзорность и беспризорность, социальное сиротство, алкоголизм и наркомания подростков, насилие в отношении детей.

Так, в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2017–2018 годы в числе основных проблем в сфере защиты прав, свобод и

¹ Конвенция о правах ребенка. Вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 года// Ведомости Верховного Совета СССР, 1990. №45. Ст.955.

законных интересов несовершеннолетних определены распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении них, а также недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты их прав и интересов.

Факты нарушения прав и законных интересов детей вызывают большой общественный резонанс, являются причинами деформации процесса социализации и формирования личности ребенка, приводят к его девиантному поведению.

Именно поэтому за последние годы внимание ученых, политиков, общественных деятелей, а также средств массовой информации все больше направлено к проблемам, связанным с положением несовершеннолетних в обществе, прежде всего в семье.

Количество родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в территориальных органах МВД России, за последние годы уменьшилось (в 2018 г. На конец отчетного периода их количество составило примерно 146 тыс., в 2016 г. – 138 тыс., в 2017 г. – 136 тыс., а в 2018 г. – 131 тыс.).

Хотя общее количество выявленных правонарушений, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, намного больше: в 2018 г. оно составило 576 тыс., в 2013 г. – 602 тыс., в 2012 г. – 596,5 тыс., в 2011 г. – 598,6 тыс.

Поэтому неслучайно научное сообщество проявляет особый интерес к поиску оптимальной модели защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, используя, в том числе меры административной ответственности за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних осуществляется с учетом требований времени и меняющегося законодательства.

Все это обуславливает необходимость научной оценки теоретических, нормативных и правоприменительных аспектов, связанных с административной ответственностью за неисполнение родителями или

иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, а также разработки научно-практических рекомендаций, направленных на оптимизацию деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что позволяет говорить об актуальности и практической значимости темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности исследования. Проблемы, связанные с применением санкций к родителям за ненадлежащее осуществление родительских прав и исполнение обязанностей по воспитанию детей в семейном праве, вызывали интерес ученых на протяжении всего периода существования российской науки семейного права. На современном этапе проблемы института административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних являются актуальными и требующими разрешения. Общетеоретические вопросы защиты прав несовершеннолетних исследовали С.С. Алексеев, А.П. Алехин, А.А. Бакаев, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Ю.Ф. Беспалов, Н.В. Витрук, И.А. Галаган, А.Г. Глисков, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, О.С. Иоффе, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.В. Малько, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, А.М. Нечаева, Д.М. Овсянко, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, О.Ю. Рыбаков, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, И.Е. Фарбер, А.П. Шергин, Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич и другие ученые

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном анализе норм административного законодательства определяющих и закрепляющих систему административных наказаний в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за невыполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Указанная цель предопределила постановку следующих взаимосвязанных задач:

- рассмотреть понятие административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности;
- провести анализ принципов административной ответственности за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних;
- проанализировать международно-правовой опыт привлечения к ответственности за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних;
- провести анализ особенностей привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних;
- предложить и обосновать меры по совершенствованию административного законодательства в исследуемой сфере.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с установлением и реализацией административной ответственности за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Предметом диссертационного исследования выступили нормы административного законодательства, регламентирующие общие начала и правила назначения административных наказаний к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних за невыполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Методологической основой исследования стало использование, как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа и синтеза, логического метода, типологического метода), так и специальных правовых методов научного исследования (в том числе формально-юридического метода, сравнительно-правового метода, метода юридического моделирования).

Нормативной базой исследования послужили нормы Конституции РФ, Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹, Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» а так же постановления Конституционного Суда Российской Федерации и руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Эмпирической базой исследования стали документы регулирующие механизм привлечения к административной ответственности за нарушение норм административного законодательства, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда РФ.

Теоретической **основой диссертационного исследования** определившего предмет работы, стали достижения отечественной юридической науки, нашедшие выражение в работах ученых трудах, таких как: А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, А.А. Демина, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, Л.А. Калининой, И.В. Максимова, А.П. Шергина, А.С. Дугенца, А.Ю. Якимова, О.М. Якуба, Н.Н. Цуканова, М.Я. Масленникова, И.А. Галагана, Ю.Н. Старилова, В.В. Денисенко, Ю.В. Степаненко, Н.Ф. Поповой, С.Е. Чаннова и др.

¹ Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Российская газета, № 121, 30.06.1999.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в диссертационном исследовании предпринимается попытка рассмотреть и проанализировать современное состояние развития института административной ответственности за неисполнение родителями и иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних на основе системного подхода.

Данная работа является исследованием проблем привлечения к административной ответственности за неисполнение родителями и иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, во взаимосвязи с международно-правовым опытом.

На защиту выносятся следующие **положения**

1. Диссертантом определено авторское определение неисполнения родителями и лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, которое можно раскрыть следующим образом. Под неисполнением родителями и лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних следует понимать совершение законными представителями несовершеннолетних противоправных деяний (действий или бездействия), выражающихся в систематическом несоблюдении закрепленных международными нормативными актами, Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством Российской Федерации, судебными решениями требований по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних, при отсутствии квалифицирующих обстоятельств, предусмотренных уголовным законом.

2. Автор обосновывается позиция о необходимости закрепления в качестве объекта административно-правовой охраны – права и законные интересы несовершеннолетних, а так же их кодификация в отдельную главу 5.1 Особенной части КоАП РФ.

3. В целях совершенствования правоприменительной практики по мнению, диссертанта целесообразно под принципами административной ответственности понимать основополагающие положения, закреплённые 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.

4. Диссертантом установлено, что в семейных правоотношениях по воспитанию детей в силу их специфики а именно, одновременности реализации родительских прав и обязанностей, санкции применяются к родителям не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей, но и за отказ от осуществления или за ненадлежащее осуществление права на их воспитание и иных родительских прав.

5. Автором обосновывается позиция о необходимости внесения изменений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новой нормой ст. 5.35.1 «Оставление несовершеннолетнего без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств» в следующей редакции: «Оставление несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет без присмотра родителей, или иных законных представителей несовершеннолетнего, а так же лицами, на которых возложена обязанность по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста часов».

Теоретическая значимость исследования заключается в выработке и уточнении понятийно-категориального аппарата, предложений по

совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Выводы и предложения, обоснованные в диссертации, дополняют научные знания в области административно-юрисдикционной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, особенностях реализации административной ответственности за рассматриваемый состав административного правонарушения.

Практическая значимость исследования состоит в том, что автором выработаны рекомендации по оптимизации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов министерства внутренних дел, а так же комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в работе с родителями и лицами, их заменяющими, не исполняющими обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, которые могут быть использованы в практической деятельности органов министерства внутренних дел.

Результаты исследования могут использоваться в научно – исследовательской деятельности по проблемам административно-юрисдикционной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, совершенствовании деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов министерства внутренних дел в сфере профилактики семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей, также административно-правовой охраны прав и законных интересов несовершеннолетних, в учебном процессе высших образовательных учреждений.

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение и была одобрена на кафедре административного права и процесса НИУ «БелГУ». Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в двух научных статьях, размещенных в сборниках научных статей.

Структура **работы** обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РОДИТЕЛЯМИ ИЛИ ИНЫМИ ЗАКОННЫМИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОДЕРЖАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

1.1. Понятие административной ответственности, как самостоятельного вида юридической ответственности

Прежде чем перейти к исследованию административной ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних лиц необходимо рассмотреть само понятие административного правонарушения.

Некоторые ученые отождествляют понятие административной ответственности с понятием административного наказания.

Однако, на наш взгляд данное суждение не является верным. Поскольку применение административной ответственности может существовать и без наказания, а вот административное наказание всегда возникает в рамках административной ответственности.

В этой связи целесообразно отметить, что административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, которые могут применяться к нарушителям, а так же порядок рассмотрения и исполнения дел о правонарушениях.

Как нам известно, основанием возникновения любого правоотношения является юридического факта который порождает реализацию санкции правовой нормы, поскольку санкция из потенциальной возможности применения наказания преобразуется в действительное наказание.

Таким образом это означает, что административное правонарушение является основанием административной ответственности¹.

Несмотря на то, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях есть глава «Административное правонарушение и административная ответственность», легального определения административной ответственности кодекс не содержит.

Для определения понятия административной ответственности мы считаем необходимым обратиться к определениям, которые дают ученые-правоведы.

Свое понятие административной ответственности приводит ученый-правовед А.Б. Агапов, который под административной ответственностью понимает один из видов публично-правовой ответственности, установленной при совершении проступков (административных правонарушений), влекущих за собой малозначительное, потенциальное или реальное причинение вреда, ущерба правоохраняемым имущественным и нематериальным интересам².

По мнению другого ученого - А.И. Стахова «административная ответственность представляет собой юридическую обязанность лица претерпеть определенные нормами административного права лишения и ограничения за нарушение охраняемых этими нормами правил. Такие неблагоприятные лишения и ограничения могут иметь для правонарушителя моральный, имущественный, личный, правовой характер»³.

С.И. Некрасов отмечает, что административная ответственность - это разновидность административного принуждения, которая выражается в применении уполномоченными государственными органами или должностными лицами наказаний, установленных материальными нормами

¹ Административное право. Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2014. С.335.

² Агапов А.Б. Административная ответственность. Учебник для бакалавриата и магистратуры. // А. Б. Агапов. 7-е изд., пер. и доп. - М.: Издательство Юрайт. 2018. С.404.

³ Стахов А.И. Административная ответственность: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» // А.И. Стахов и др. под ред. А.И. Стахова, Н.В. Румянцева. 7-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. С.231.

административного права, к лицам, совершившим административное правонарушение¹.

Как можно заметить, определение административной ответственности у ученых трактуются по-разному.

Мы считаем, что данные определения имеют место быть в науке административного права Российской Федерации.

Для дальнейшего рассмотрения обозначенных вопросов считаем целесообразным дать понятие административной ответственности, которое мы подразумеваем на всех этапах работы.

И так, административная ответственность является разновидностью юридической ответственности, которая выражается в применении полномочным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение².

Как мы уже разобрались административная ответственность следует за административные правонарушения. Через институт административной ответственности реализуются нормы различных отраслей права (административного, трудового, хозяйственного, финансового, налогового и других), поэтому круг актов, имеющих к ней отношение, весьма многочислен.

В соответствии с пунктом «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов³. Данный пункт означает, что нормы административной ответственности могут устанавливаться в законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, решениях органов местного самоуправления Российской Федерации.

¹ Некрасов С.И., Питрюк А.В., Зайцева-Савкович. Правоведение Е.В. учебное пособие // С.И. Некрасов, Е.В. Зайцева-Савкович, А.В. Питрюк.: Юстиция. - М. 2016. С.252.

² Агапов Л.В., Смоленский М.Б. Административное право. - М.: Дашиков и К. 2017. С.170.

³ 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.

Так как административные правонарушения являются одним из наиболее распространенных видов правонарушений, посягая на различные виды общественных отношений, борьба с ними является основной задачей многих государственных органов и общественных организаций, в том числе органов внутренних дел, которые выполняют свои функции, используя определенные формы и способы правовой деятельности.

Следует также отметить, что административная ответственность как и другие виды юридической ответственности имеет свои цели, задачи, признаки и особенности. Рассмотрим их более подробно.

В науке административного права выделяют следующие цели административной ответственности:

1. Охрана правопорядка.
2. Воспитание правонарушителя.
3. Восстановление социальной справедливости.
4. Предупреждение совершения новых административных правонарушений.

Рассматривая охрану правопорядка, как цель административного правонарушения следует сказать, что она направлена на поддержание состояния общественных отношений, при котором обеспечивается соблюдение закона и иных правовых норм, то есть поддержание состояния фактической урегулированной социальных связей, а также качественное выражение закона.

Отметим, что воспитание лица, совершившего административное правонарушение, является одной из главных целей административной ответственности.

Воспитать - это привить, внушить, воздействуя на волю и сознание лица, побудить его соблюдать правила, установленные государством, показать, что нарушение их является негативным явлением, отрицательно сказывающимся на общественном порядке, спокойствии, успешной работе

организаций, и в конечном счете на благополучии самого виновного лица. Такое влияние оказывается всей системой ответственности.

Необходимо отметить, что существенное воздействие проявляется на подготовительной стадии ответственности при оформлении материалов дела об административном правонарушении, применении ограничений административно-процессуального характера, а также на первом ее этапе - при осуждении правонарушителя и совершенного правонарушения.

Конечно, основное воспитательное воздействие осуществляется в процессе принуждения исполнения наложенного административного взыскания¹.

Мы считаем, что применение подобного средства в целях воспитания лица вполне допустимо, так как речь идет об исправлении особого субъекта правоотношений - правонарушителя.

По нашему мнению, восстановление социальной справедливости как цель перешла в административное право из уголовного. Во многих научных работах встречается развернутое определение данной цели применительно к уголовному наказанию, однако, мы считаем, данная цель применима и к административной ответственности.

Зафиксируем, что восстановление социальной справедливости означает, возможность полного и адекватного восстановления нарушенных правонарушением интересов личности, общества и государства.

Касаемо предупреждения совершения новых административных правонарушений отметим, что данная цель достигается с помощью использования различных средств.

Сам факт установления административной ответственности в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях за совершение того или иного правонарушения преследует цель общего

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Указ. соч. С. 266.

предупреждения административных правонарушений со времени вступления этого акта в действие¹.

Прежде, чем определить признаки административной ответственности отметим, что административная ответственность применяется к лицу, уже совершившему административное правонарушение.

Поэтому она имеет ретроспективный характер, реализуется в отношении лица, которое, несмотря на административно-правовой запрет и имеющуюся угрозу применения установленных административно-правовых санкций, все равно совершает правонарушение.

Рассматривая признаки административной ответственности, мы решили обратиться за их определением к ученым С.С. Бородину и С.С. Громько.

Так они выделяют следующие признаки административной ответственности:

1. Административная ответственность устанавливается только федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации в отличие от мер административного принуждения, которые могут устанавливаться и подзаконными актами. Следовательно, она имеет собственную законодательную базу.

2. Основанием административной ответственности является административное правонарушение.

Административное правонарушение - это виновное, противоправное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность².

Признаками административного правонарушения являются:

¹ Гавриленко Д.А., Мах И.И. Указ. соч. С. 209-210.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

- антиобщественность;
- противоправность;
- виновность;
- наказуемость деяния¹.

Отметим, что деяние представляет собой акт волевого поведения, который заключает в себе два аспекта: действие либо бездействие.

По своей социальной значимости деяние является антиобщественным, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства. Какое деяние в рамках института административной ответственности является антиобщественным, определяется законодательством. Следовательно, не всякое антиобщественное деяние имеет отношение к содержанию признаков административного правонарушения.

Противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права.

Эти нормы могут принадлежать не только к административному, но и к ряду других отраслей права. Принципиально то, что соблюдение соответствующих норм охраняется мерами административной ответственности. Это, кроме административного, могут быть нормы конституционного, финансового, гражданского, трудового и других отраслей права.

Виновность деяния означает, что оно совершено умышленно или по неосторожности. Так как наличие вины является обязательным признаком административного правонарушения, соответственно, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности².

3. субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица.

¹ Трепель В.Г., Шишов М.А., Шумилина Е.В. Некоторые вопросы административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. №1. С.26.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. - 3-е изд. пересмотр. и доп. - М. 2007

Административная ответственность характеризуется неоднородным кругом субъектов с различным их правовым статусом - различным в смысле самого юридического режима их ответственности (возрастные, должностные и иные характеристики, определяющие признание лица субъектом ответственности; некоторые изъятия из общих правил ответственности и др.)¹.

Так круг субъектов административной ответственности представлен в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательстве субъектов РФ следующим образом:

- общие субъекты: физические лица (вменяемые, достигшие 16-летнего возраста граждане, иностранные граждане, лица без гражданства) и юридические лица (резиденты и нерезиденты вне зависимости от организационно-правовых форм).
- специальные субъекты - физические лица: должностные лица (представители власти и руководители, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных органах и организациях, Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях); лица, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в иных организациях (несут ответственность как должностные лица); лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (несут ответственность как должностные лица); члены совета директоров коммерческих организаций; многочисленный ряд других различных специальных субъектов (граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и приравненных к ним лиц), имеющих специфичный правовой статус, учитываемый конкретными составами административных правонарушений в качестве их обязательных или квалифицирующих (усиливающих ответственность)

¹ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник, 2-е изд., испр. И доп. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО. 2007. С.190

признаков: родители или иные законные представители несовершеннолетнего, водители, судоводители, пешеходы, пассажиры, свидетели, специалисты, переводчики, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, иммигранты, беженцы, вынужденные переселенцы, частные детективы (охранники), председатели и члены избирательных комиссий, служащие биржи, должностные лица банков, кредитных организаций, отделений связи, государственных регистрационных и лицензионных органов, дисквалифицированные лица, руководители детских воспитательных учреждений;

- специальные субъекты - юридические лица - различные коммерческие и некоммерческие организации, особенные признаки статуса или профиля деятельности которых обозначены многими статьями Особенной части в качестве специальных признаков соответствующих составов правонарушений: избирательные объединения, средства массовой информации, торговые организации, осуществляющие реализацию товаров, выполняющие работы или оказывающие услуги населению, биржи, банки и иные кредитные организации, организации - получатели бюджетных средств и т.д.

- особые субъекты-физические лица: военнослужащие, призванные на военные сборы граждане, сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, таможенных органов (обладают частичным иммунитетом от административной юрисдикции); судьи, прокуроры, депутаты и некоторые другие должностные лица, выполняющие определенные государственные функции (имеют дополнительные процедурные гарантии своего должностного статуса при применении к ним мер процессуального обеспечения и административных наказаний); другие физические лица, наделенные не включенными в состав правонарушения особыми признаками их правового статуса, влияющими не на квалификацию деяния, а на материально-правовые и процессуальные особенности

привлечения их к административной ответственности (несовершеннолетние, беременные женщины, инвалиды I и II групп, иные лица).

- особые субъекты - юридические лица - организации-правопреемники реорганизованных в форме присоединения юридических лиц-правонарушителей, вместо которых первые (присоединившие юридические лица) несут административную ответственность¹.

4. За административные правонарушения предусмотрены административные наказания;

5. Административные наказания применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц: судами (судьями), органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами. Субъекты, уполномоченные применять административные наказания определены в главе 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

6. Порядок привлечения к административной ответственности урегулирован административно-процессуальными нормами;

7. Меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях, то есть Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях².

В дополнение можно сказать, что согласно действующему законодательству, устанавливать административную ответственность могут не только органы законодательной власти, а в пределах своей компетенции - органы исполнительной власти: Правительство Российской Федерации, правительства и администрация субъектов Российской Федерации, а при стихийных бедствиях и эпидемиях - также и органы местного самоуправления. Путем издания правовых норм ими определяются

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

² Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. ГУАП. - СПб. 2007. С.198.

основания ответственности, процедура рассмотрения дел о правонарушениях, меры, которые могут применяться к нарушителям, и порядок реализации этих мер¹.

Следует отметить, что для административной ответственности характерно, также и наличие специфических оснований, условий и последствий освобождения от нее лиц, совершивших административные правонарушения, или замены административных взысканий другими мерами воздействия, мерами общественного воздействия.

Кроме того, административной ответственности присущ особый процессуальный порядок применения. Он изложен в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в ряде федеральных законов, которые не вошли в данный Кодекс.

Отметим, что административной ответственности присуща своеобразная особенность - она назначается за правонарушения, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Так, в отличие от Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не охватывает всех составов административных правонарушений, которые могут устанавливаться и другими актами.

Например, административная ответственность может быть предусмотрена Налоговым кодексом Российской Федерации за неисполнение налоговых обязательств, возложенных на физическое лицо либо юридическое лицо.

Также следует сказать, что административная ответственность проявляется в административных наказаниях, исчерпывающий перечень которых определен в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Данный перечень является исчерпывающим.

¹ Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие. - Издание 3-е, переработанное и дополненное. - М.: Юрист. 2014.

Так, к видам административного наказания относятся:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения¹.

Названные административные наказания применяются в случаях, закрепленных законодательно. За каждое административное правонарушение предусмотрен конкретный вид административного наказания.

Подводя итоги отметим, что для более четкого разграничения понятий «административная ответственность» и «административное наказание» мы считаем необходимым дополнить главу 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях статьей, определяющей понятие административной ответственности.

Также следует сделать вывод о том, что административная ответственность существенно отличается от дисциплинарной, гражданской и уголовной ответственности, как формами административной ответственности, так и разделением субъектного состава.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

Она обладает признаками, которые присущи только данному виду ответственности.

1.2. Принципы административной ответственности за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних

Проблему определения принципов привлечения к ответственности не раз освещали в своих трудах ученые-юристы, как советского периода, так и современной России.

С течением времени хоть и появляется все больше работ, посвященных данной теме, однако она все еще остается актуальной на сегодняшний момент.

Дело в том, что ни одна отрасль российского права не может существовать без основополагающих начал, которые характеризуют его сущность, смысл и назначение - принципов. Данное выражение относится и к принципам, на которых основывается применение ответственности, в том числе и административной.

В повседневной практике по применению норм административной ответственности, их воплощению в жизнь принципы права играют не менее важную роль, чем в процессе их создания. Они способствуют правильному применению правовых предписаний в точном соответствии с замыслом законодателя.

Следует также отметить, что именно в принципах реализуются задачи административной ответственности. Именно по этому толкование принципов административной ответственности имеет большое значение в применении норм административной ответственности.

Данного мнения придерживается и профессор А.С. Дугенец, который в своих трудах отмечает, что «существенную роль в реализации основных

положений института административной ответственности призваны играть именно принципы»¹.

Анализируя принципы административной ответственности, следует сказать, что одной из проблем, при их реализации является тот факт, что на современном этапе развития нет выработанного подхода к их определению и применению на практике.

Учтем, что законодатель предусматривает в правовых актах ряд принципов, в соответствии с которыми применяется как само законодательство, так и отдельные его положения.

Как известно, в теории государства и права выделяют общеправовые, отраслевые и межотраслевые принципы права. Рассматривая принципы административной ответственности, следует сказать, что к ним относятся преимущественно межотраслевые и отраслевые принципы, а также производные от общеправовых принципов.

Так, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрен принцип равенства перед законом, принцип презумпции невиновности, принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением.

По нашему мнению, законодателем дан общий перечень принципов, который присущ всем правовым нормам, закреплённым в Кодексе. Однако данный перечень не является исчерпывающим и может быть дополнен рядом принципов, на которых основываются отдельные нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Например, многие ученые выделяют следующие принципы административной ответственности:

- юридическое равенство сторон перед законом и судом;
- наступление административной ответственности только за противоправное поведение, а не за мысли;

¹ Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право.: Учебник. - М.: Форум. 2013. С.336.

- 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 соразмерности наказания;
- принцип индивидуализации наказания;
- принцип неотвратимости наказания за совершение административных правонарушений¹.

Рассмотрим проблемы реализации данных принципов на примере применения административной ответственности к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних за невыполнение ими своих обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Принцип юридического равенства перед законом и судом по своей сути представляет собой продолжение общеправового принципа формального юридического равенства всех перед законом и судом, закрепленного в статье 19 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, часть 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации определяет, что «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина 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»².

¹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. М. 2008.

² 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.

Отметим, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что лица, совершившие 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 обстоятельств¹.

Рассматривая **принцип** ответственности за **противоправное** деяние, **а не за мысли**, следует сказать, 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 к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за невыполнение ими своих обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних могут служить только противоправные действия либо бездействия.

Например, само по себе намерение родителя либо законного представителя сэкономить на одежде либо игрушках для несовершеннолетнего не влечет за собой административной ответственности, а вот отсутствие у ребенка надлежащей сезонной одежды, обуви создает угрозу для здоровья ребенка и тем самым влечет за собой административную

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

ответственность, предусмотренную частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Принцип наступления ответственности только при наличии вины в действиях правонарушителя означает, что без вины невозможно говорить об административном правонарушении, а следовательно, и об ответственности за него.

Так, наличие вины физического лица означает осознание этим лицом противоправности своего поведения и последствий, вызванных им².

Не подлежат административной ответственности родители и иные законные представители несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в случае отсутствия с их стороны вины.

Например, в случае, если неисполнение обязанности связано с отсутствием в населённом пункте, где проживает семья несовершеннолетнего, учебного заведения (школы) и, одновременно, отсутствие у родителей финансовой возможности возить несовершеннолетнего ребенка для получения образования в другой населенный пункт.

В части 1 статьи 2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях закреплено, что «административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично»³.

¹ Князева И.Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7.

² Административное право: Учебник // Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристъ. 2015. С.728.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

Однако следует отметить, что во многих ситуациях родители либо законные представители несовершеннолетних, которые не оказывают должного внимания своим детям, не следят за их воспитанием, не осознают противоправный характер своих действий.

Кроме того, по нашему мнению, данные действия нельзя квалифицировать как вину по неосторожности, закрепленную в части 2 статьи 2.2. вышеуказанного Кодекса: «административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть»¹.

Мы считаем, что за правонарушение, предусмотренное статьей 5.35 необходимо предусмотреть еще один вид вины, а именно - халатность.

В разрезе данной статьи мы предлагаем под халатностью понимать намеренные действия родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, в результате которых полностью или частично не исполняются обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, возложенные на них законодательством Российской Федерации.

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 законодательства.

Действующим же законодательством предусмотрены и специальные гарантии законности привлечения к административной ответственности,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

предупреждающие и всячески пресекающие выход за рамки закона, злоупотребления и ошибки при применении как материально-правовых норм, так и норм процессуальных.

Справедливость как принцип административной ответственности выражается в том, что мера административной ответственности должна быть соразмерна с тяжестью совершенного административного правонарушения.

Данный принцип означает, что при привлечении родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего за ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних правоприменитель должен учесть все обстоятельства совершенного правонарушения такие как: время, место, способ совершения правонарушения, наличие или отсутствие в деле обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность и с учетом всех этих обстоятельств определить меру ответственности в пределах санкции соответствующей правовой нормы особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или принятых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Еще одним принципом является принцип **индивидуализации наказания**. Индивидуализация наказания является непременным условием результативности наказания.

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.

Главным образом принцип индивидуализации нашел свое закрепление в части 2 статьи 4.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которой определяется, что «при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер

совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягощающие административную ответственность.

Реализация данного принципа особа важна при применении административной ответственности к родителям или иным законным представителям несовершеннолетнего, так как существуют ситуации, когда вина за ненадлежащее исполнение своих обязанностей может лежать на одном из родителей.

В данной ситуации возникает проблема применения данного принципа касаясь ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних, так как в Конвенции ООН «О правах ребенка» закреплен принцип ответственности обоих родителей за воспитание своих детей. Конвенция ООН провозглашает, что родители несут основную ответственность по воспитанию и обеспечению интересов ребенка, которые и должны являться основной заботой родителей¹.

Применение данного принципа непонятно в следующей ситуации: один из родителей безоговорочно соблюдает все обязанности, возложенные на него, а другой родитель, в силу определенных причин, оказывает пагубное воздействие на ребенка, которое ведет к нарушению последним законодательства.

По нашему мнению, в таких случаях, должен нести ответственность, предусмотренную в части 1 статьи 5.35. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях тот родитель, чьи действия (бездействия) повлекли неблагоприятные последствия.

Важность данного принципа следует определить из предписания пункта 19 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникших в

¹ Конвенция о правах ребенка. (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». Так, Пленум, при рассмотрении заявления об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности судам необходимо исходить из того, что оспариваемое постановление не может быть признано законным, если при назначении наказания не были учтены обстоятельства, которые указаны в части 2, 3 статьи 4.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

По нашему мнению не менее важным принципом является принцип **соразмерности административной ответственности**.

Следует отметить, что данный принцип не получил закрепления в административном законодательстве, однако это никак не влияет на его значимость.

Названный принцип определен в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. В данной статье указано: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»².

Как считает И.В. Максимов «Конституция Российской Федерации, определяет критерии правоограничений применительно не только к мерам юридической ответственности, но и к любым способам, ситуациям

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.06.2004 года № 10 (ред. от 21.12.2017) // Сборник решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, ВАС Российской Федерации по вопросам деятельности ПФ Российской Федерации. Ч.2. 2004.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 14.04.2014. №15. Ст.1691.

ограничения прав и свобод человека и гражданина, по сравнению с их конституционным закреплением»¹.

Из этого следует что, административное наказание как конкретное правовое средство и конституционно значимые цели определяют лишь частный случай функционального назначения принципа соразмерности, но не являются составляющими его элементами.

Отметим, что законодатель при осуществлении нормотворческой деятельности, устанавливая размер административного наказания за ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, должен оценивать его с точки зрения соотносимости его с характером и степенью общественной опасности данного административного правонарушения, а суд или административный орган должны назначать административные наказания с учетом конкретного административного правонарушения, характеристика лица, привлекаемого к административной ответственности, учитывая, что данное наказание должно быть достаточным для достижения целей и задач, установленных административным законодательством².

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 статье 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и по общему правилу составляет два месяца со дня

¹ Максимов И.В. «Соразмерность» как принцип установления и применения административных наказаний (методологический аспект) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - Саратов. 2012. С.89-98.

² Руденко А.В. Соблюдение принципов соразмерности наказания и индивидуализации наказания при привлечении к административной ответственности. // <http://www.consultant.ru>.

совершения административного правонарушения либо при совершении длящихся проступков - два месяца с их обнаружения¹.

Однако, 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.

Данный принцип, по нашему мнению, также заслуживает особого внимания, так как чем раньше будет обнаружено административное правонарушение, предусмотренное статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении, чем раньше виновное лицо будет привлечено к административной ответственности, тем быстрее будут минимизированы негативные последствия правонарушения, влияющие на несовершеннолетнего.

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.

Отметим, что данные меры могут быть использованы по усмотрению сотрудника органов внутренних дел. Выбор правоприменителем соответствующей меры принуждения должен быть обоснован исходя из целесообразности ее применения.

Отметим, что принцип целесообразности проявляется в наличии предусмотренной законом юридической возможности для правоприменителя (судьи, органа или должностного лица, уполномоченного решить дело об

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

административном правонарушении) освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности при малозначительности совершенного проступка и ограничиться при этом устным замечанием¹.

Однако, мы считаем, что именно по отношению к статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях будет нецелесообразно освобождать лицо от административной ответственности. Правонарушитель должен осознавать свою вину, и должен понимать, что за повторное правонарушение его ждет большая мера наказания.

Последним принципом, закрепленным в трудах ученых, является принцип неотвратимости наказания. Данный принцип означает, что ни одно административное правонарушение не должно оставаться безнаказанным.

Именно 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.

Подводя итог, отметим, что ученые выделяют достаточно широкий перечень принципов, на которых основывается административная ответственность.

Однако, мы предлагаем дополнить перечень принципов административной ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних за невыполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних принципом приоритета интересов несовершеннолетнего. Данный принцип должен означать, что при применении административной ответственности к родителям и иным

¹ Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 11 сентября 2009 г. N А10-3888/2009 // <http://www.garant.ru>.

законным представителям несовершеннолетнего должны учитываться интересы и потребности несовершеннолетнего.

Например, при применении такого вида наказания как административный штраф необходимо обращать внимание на то, как отсутствие данных денежных средств в семейном бюджете отразится на жизни несовершеннолетнего.

Мы считаем именно при соблюдении данных основополагающих начал возможна реализация тех целей и задач, которые стоят перед административной ответственностью.

1.3 Международно-правовой опыт привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за невыполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних

Согласно части 2 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Настоящий Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации».

Именно поэтому мы считаем необходимым рассмотреть международно-правовой опыт ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних за ненадлежащее выполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Отметим, что фундаментальной основой любого современного государства, ячейкой общества является семья.

Главная ценность семьи - это дети. Забота об их воспитании и развитии должна быть одним из приоритетных направлений деятельности каждого государства и общества.

Так, стать полноправным гражданином государство способствует путем проведения социальной политики, направленной на защиту семьи, материнства и детства. Причем забота о воспитании подрастающего поколения в равной степени должна быть возложена как на родителей, так и на само государство в целом.

По нашему мнению проблема неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних существует не только в России, но и во всем мире. Нарушение прав детей стало особенно распространенным в последние годы.

Прежде, чем приступить к рассмотрению данной проблемы в Российской Федерации, предлагаем проанализировать законодательство зарубежных стран.

Отметим, что кульминацией борьбы за то, чтобы международное сообщество признало особые потребности и уязвимость детей, стало вступление 2 сентября 1990 года в силу Конвенции о правах ребенка.

Необходимо обратить внимание на то, что Конвенция о правах ребенка определяет общие стандарты, нравственные и правовые нормы, которые способствуют политике в области защиты детства и каждая страна, с учетом этих мировых стандартов и своих возможностей, совершенствует национальное законодательство, осуществляет практическую деятельность в интересах детей в соответствии с конкретными требованиями Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей и Плана действия по осуществлению этой декларации.

Известно, что еще с древних времен воспитание детей порой сопровождалось с их жестоким обращением. Жестокое обращение с детьми было не только своеобразной нормой воспитания в семье, но нормой всего общества в целом.

Обычно это было обусловлено тем, что дети не могли в силу своего возраста противостоять взрослым, либо же это было вызвано какими либо обычаями народов (например, обряды инициации).

Более остро тема насилия над детьми появилась в странах Запада в XIX веке. В данное время семья как часть общества уже практически не выполняла функцию по защите своего ребенка. Дети практически лишались нормальных условий психического и физического развития, их эксплуатировали, принуждали разного рода работе.

Отметим, что сегодня, несмотря на то, что защита прав детей стоит на весьма высоком по сравнению с тем временем уровне, до сих пор в России и за рубежом, мы часто сталкиваемся с насилием в отношении подрастающего поколения.

Например, в странах Латинской Америки, Африки детей по-прежнему эксплуатируют, они гибнут от нехватки еды, их смерть в большинстве случаях происходит по вине взрослых.

Более того, следует отметить, что есть страны, которые до сих пор не присоединились к Конвенции о правах ребенка 1989 г., где в частности четко обозначено, что дети являются объектом правовой охраны и защиты.

Например, одним из таких государств является США. В этой стране практически ежегодно происходят около двух миллионов случаев жестокого обращения с детьми, в 10% семей присутствует физическое насилие в отношении ребенка. Жертвами сексуального насилия в США становится каждый 9 мальчик и каждая 5 девочка¹.

Но, тем не менее, становится заметно, что в мире достаточно активно идет развитие ювенальной юстиции, которая порой начинает превращаться в ювенальную систему. И перед всем обществом и государством встает вопрос, обеспечения надлежащей правовой защиты семьи и детей.

В ювенальную систему постепенно начали входить органы социального надзора за воспитанием ребенка в семье.

Отметим, что общество в нашем государстве еще не совсем готово к принятию каких либо законодательных актов, решающих отдельные аспекты создания и функционирования системы ювенальной юстиции, однако зарубежное законодательство идет именно по этому пути.

Так, под ювенальной юстицией принято понимать комплекс мероприятий юридического, социального, психологического, воспитательного и иного характера, направленных на обеспечение благополучия несовершеннолетних детей в обществе и государстве².

Сейчас система ювенальной юстиции существует в США, а также в европейских государствах. В странах Запада помимо случаев жестокого обращения с детьми в ювенальной системе, рассматриваются и такие ситуации, когда например, ребенку не дают долго сидеть за компьютером, необоснованно наказывают в учебных заведениях.

¹ Лапа В.Г. Социально-исторические аспекты проблемы жестокого обращения с детьми за рубежом // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. №3(51). С.222-225.

² Глущенко А. В. Некоторые аспекты правового регулирования воспитания детей в зарубежных странах // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2013. Т. 3. С.2746–2750. <http://e-koncept.ru/2013/53552.htm>.

При этом права ребенка не рассматриваются во взаимосвязи с его обязанностями. Практика зарубежных стран показывает, что органы социального надзора порой злоупотребляют своими правами, отбирают ребенка у «ненадлежащих» родителей и отдают в приют или приемным родителям еще задолго до проверки фактических обстоятельств невыполнения обязательств по воспитанию детей.

К примеру, 80 тысяч детей в Финляндии попали под контроль органов опеки¹. Из них значительная часть была изъята из семей.

Кроме того, во Франции, где ювенальная политика государства активно развивается, практически каждый второй случай лишения родителей родительских прав является неправомерным, хотя с точки зрения представителей ювенальной юстиции всё происходит в рамках закона.

Особая опасность преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, существует как внутри семьи, так и вне пределов семейной жизни. Следует согласиться с обоснованной точкой зрения о том, что общественная опасность преступлений совершаемых в отношении несовершеннолетних в семье намного выше, чем совершенное преступление в иной обстановке.

Государство не в силах в полном объеме проследить за тем как происходит процесс исполнения обязанностей родителей по воспитанию детей в семье. Это объясняется тем, что эта обязанность нормативно не регламентируется в силу особенностей воспитания, т.е. не может считаться какой-то определенный тип или способ исполнения обязанности надлежащим, а какой-то нет.

Для более детального анализа зарубежного опыта применения ответственности к родителям и иным законным представителям рассмотрим законодательство некоторых зарубежных государств.

Отметим, что законодательство Республики Беларусь предусматривает несколько видов ответственности для родителей и иных законных

¹ Семью ставят в угол // <http://rg.ru/2013/02/12/juvenalnaia.html>.

попечителей несовершеннолетних: семейно-правовую, гражданско-правовую, административно-правовую и уголовную.

Так, Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь содержит в себе статьи, предусматривающие ответственность за невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей.

Статья 9.4 Кодекса Республики Беларусь предусматривает за невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию детей, повлекшее совершение несовершеннолетним деяния, содержащего признаки административного правонарушения либо преступления, но не достигшим ко времени совершения такого деяния возраста, с которого наступает административная или уголовная ответственность за совершенное деяние, предупреждение или наложение штрафа в размере до десяти базовых величин.

То же деяние, совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение влечет наложение штрафа в размере от десяти до двадцати базовых величин¹.

Следует сказать, что по состоянию на 2018 год базовая величина в Республики Беларусь составляет 24,5 рубля².

Как мы видим, данная статья применяется к родителям или лицам их замещающим только в том случае, если невыполнение их обязанностей повлекло неблагоприятные последствия для общества.

Однако, для тех родителей, кто не выполняет свои обязанности и безразличен к безопасности своих детей, Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь дополнен статьей 17.13 «Неисполнение обязанностей по сопровождению или обеспечению сопровождения несовершеннолетнего в ночное время вне жилища».

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 года № 194-З. (с изм. и доп. от 17.07.2018 № 131-З) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь <http://www.pravo.by>.

² Об установлении размера базовой величины. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 декабря 2017 года № 997. // <http://www.pravo.by>.

Соответствующее правонарушение влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до двух базовых величин, а данное деяние, совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение, - наложение штрафа в размере от двух до пяти базовых величин¹.

Кодекс о браке и семье Республики Беларусь предусматривает обязанности родителей по воспитанию своих несовершеннолетних детей. Так, в соответствии со статьей 75 указанного Кодекса родители обязаны заботиться о физическом, духовном и нравственном развитии детей, об их здоровье, образовании и подготовке к самостоятельной жизни в обществе².

В Республике Беларусь воспитание и содержание ребенка признаются ненадлежащими, если не обеспечиваются права и законные интересы ребенка, в том числе, если ребенок находится в социально опасном положении. Под социально опасным положением понимается обстановка, при которой:

- не удовлетворяются основные жизненные потребности ребенка (не обеспечиваются безопасность, надзор или уход за ребенком, потребности ребенка в пище, жилье, одежде, получение ребенком необходимой медицинской помощи, не создаются санитарно-гигиенические условия для жизни ребенка и т.д.);
- ребенок вследствие беспризорности или безнадзорности совершает деяния, содержащие признаки административного правонарушения либо преступления;
- лица, принимающие участие в воспитании и содержании ребенка, ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на ребенка, злоупотребляют своими правами и (или) жестоко обращаются с ним

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 года № 194-З. (с изм. и доп. от 17.07.2018 № 131-З) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь <http://www.pravo.by>.

² Кодекс о браке и семье Республики Беларусь от 09.09.1999 №278-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь <http://www.pravo.by>.

либо иным образом ненадлежаще¹ выполняют обязанности по воспитанию и содержанию ребенка, в связи с чем имеет место опасность для его жизни или здоровья.

Кроме того, уголовную ответственность родители и иные законные представители несовершеннолетних могут нести в случае вовлечения несовершеннолетнего в систематическое употребление спиртных напитков и одурманивающих веществ; в случае вовлечения в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; в случае уклонения от уплаты средств на содержание детей.

Рассматривая законодательство дальнего зарубежья можно заметить изменение системы фиксации ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних, а также ужесточение ответственности родителей и лиц, их замещающих за ненадлежащее выполнение родительских обязанностей

Интересным представляется опыт правового регулирования ответственности родителей во Франции.

Для того чтобы понять систему организации юридической защиты несовершеннолетних во Франции, необходимо знать, что система защиты детства основывается на двух организациях: первая - административная, которая отдает предпочтение предупредительным мерам и которая по возможности работает в исключительно тесном контакте с родителями; вторая - правовая защита, которая носит пресекающий характер и предусматривает ответственность².

Так, французское законодательство предусматривает полное и частичное лишение родительских прав (раздел IV Кодекса «Наполеона»), «вместо полного лишения родительских прав решение суда может

¹ Рудобелец В.М. Ответственность родителей за ненадлежащее воспитание детей // <https://govkovich.schools.by>.

² Кудрявцева Н.И. Ювенальная юстиция России и Франции: сравнительная характеристика. Учебно-методическое пособия для студентов юридического факультета.// Региональный открытый социальный институт - Курск. 2013.

предусматривать частичное их лишение, ограниченное лишь указываемыми в нем полномочиями»¹.

Если здоровье, безопасность или нравственность несовершеннолетнего находятся под угрозой или если серьезно нарушены условия его воспитания, суд может распорядиться о принятии мер по оказанию помощи в его воспитании по совместному заявлению отца и матери или одного из них, лица или службы, которой ребенок был вверен, или опекуна самого несовершеннолетнего, или органов прокуратуры. В порядке исключения судья может рассмотреть этот вопрос по своей инициативе.

Кроме того, в соответствии со ст. 375-7 «отец и мать, к ребенку которых была применена мера по оказанию помощи в воспитании, сохраняют в отношении его родительские права и осуществляют все полномочия, которые не являются несовместимыми с принятой мерой»².

В Уголовном кодексе Франции предусмотрена Глава VII, которая усматривает составы преступлений, посягающих на интересы несовершеннолетних лиц.

Так, например, ст. 227-17 устанавливает, что: «Уклонение естественного, законного или приемного отца или матери без законного на то основания от выполнения своих, установленных законом, обязанностей, представляющее опасность для здоровья, безопасности, нравственности или воспитания их несовершеннолетнего ребенка, наказывается двумя годами тюремного заключения и штрафом в размере 200000 франков»³.

В Уголовном кодексе Федеративной Республики Германии 1998 года защита подрастающего поколения от людей, которые их воспитывают, предусмотрена двумя нормами.

¹ Гражданский кодекс Франции // Пер. с франц. В. Захватаев; Отв. ред. А. Довгерт. Киев. 2016. С.189

² Гражданский кодекс Франции // Пер. с франц. В. Захватаев; Отв. ред. А. Довгерт. Киев. 2016. С.189

³ Шаганова О.М. Ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего в зарубежном уголовном законодательстве // Современное право. 2014. №6. С.159-160.

Так, в параграфе 171 установлено наказание в виде лишения свободы сроком до 3 лет или денежного штрафа для тех лиц, «кто грубо нарушает свою обязанность попечения и воспитания лица, не достигшего шестнадцати лет, и тем самым создает опасность того, что это нанесет вред опекаемому в его физическом и психическом развитии, приведет его к криминальному образу жизни или занятию проституцией...». В параграфе 225 «Истязание опекаемых лиц» указано: «Кто лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста, или лицо, беззащитное вследствие болезни или физического недостатка, которое

- находится на его попечении или под его покровительством;
- относится к его семейству;
- предоставлено в его распоряжение лицом, обязанным оказывать ему материальное вспомоществование;
- подчинено ему в рамках служебных и рабочих отношений, мучает или истязает или кто злонамеренно пренебрегает своим долгом заботиться о нем, наносит вред его здоровью, наказывается лишением свободы на срок от шести месяцев до десяти лет»¹.

Как мы можем заметить, законодательство Германии и Франции не предусматривает альтернативы ответственности родителей или иных законных представителей за ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению и воспитанию несовершеннолетних.

Многие ученые отмечают, что ювенальной системе зарубежных стран присуща жесткость и категоричность в своих решениях.

Немецкий правозащитник Максим Жиленков в своем докладе «Ювенальная юстиция в Германии» отметил, что основа ювенальной системы - это постановка прав детей выше прав родителей на их воспитание, а также права органов опеки без суда вмешиваться в дела семьи и субъективная интерпретация причин, по которым можно изъять детей из семьи. В германском законодательстве прописана недопустимость любого

¹ Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия // Науч. ред. и вступ. статья проф. Д.А. Шестакова; предисл. Г. Йешека; Пер. с нем. Н.С. Рачковой. - СПб. 2013. С.323.

насилия в воспитании ребенка, запрет на любые физические наказания детей, любые меры, приводящие к душевным и психическим травмам.

По нашему мнению данная ситуация не является правильной, так как права несовершеннолетних должны идти вровень с их обязанностями, а ответственность родителей и иных законных представителей должна быть предусмотрена только за те действия, бездействия, которые в действительности наносят вред несовершеннолетним.

Касаемо законодательства Российской Федерации следует сказать, что ответственность родителей за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Семейным Кодексом Российской Федерации.

Отметим, что обязанность по воспитанию несовершеннолетних детей предусмотрена Семейным кодексом Российской Федерации в статье 63. Так как воспитание включает в себя целый комплекс мер, направленных на адаптацию ребенка в обществе, опекуны вправе самостоятельно выбирать приемы и методы воспитания, не нарушая при этом права и интересы своих подопечных¹.

Кроме того, родители должны создать условия по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних².

При уклонении от воспитания, ненадлежащем воспитании, злоупотреблении родительскими правами, а также жестоком обращении Семейным кодексом предусмотрены меры воздействия - ограничение либо полное лишение родительских прав.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 319-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. №1. Ст.16.

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 319-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. №1. Ст.16.

Кроме того, в Уголовном Кодексе Российской Федерации предусмотрена мера ответственности за ненадлежащее воспитание, которое сопряжено с жестоким обращением (ст. 156 Уголовного кодекса Российской Федерации)¹. Понятие жестокого обращения в контексте рассматриваемого вопроса довольно обширное - это и избиение ребенка, и игнорирование требований лечащего врача опекунами, и отсутствие в доме необходимых продуктов для поддержания организма ребенка в нормальном состоянии.

Таким образом, жестокое обращение с детьми является квалифицирующим признаком, позволяющим применить к родителям меры именно уголовного, а не административного воздействия. Уголовная мера воздействия может быть применена не только в отношении опекунов, но и в отношении педагогов, врачей или других лиц, под присмотром которых находится ребенок.

Так же Уголовным кодексом предусмотрены санкции за склонение ребенка к совершению преступления (статья 150 Уголовного кодекса Российской Федерации) или вовлечение в совершение антиобщественных действий (статья 151 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Отметим, что санкции статей 150 и 151 Уголовного кодекса Российской Федерации могут быть применены не только к опекунам несовершеннолетнего ребенка, но и к иным лицам.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в свою очередь, предусмотрена ответственность родителей по двум статьям. Статья 5.35. Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних и статья 5.35.1. Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей².

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. №25. Ст.2954.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

Следует отметить, что статья 5.35.1. Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении появилась сравнительно недавно - в 2016 году после декриминализации некоторых статей Уголовного кодекса Российской Федерации. Однако, совершение данного правонарушения 2 и более раза влечет за собой уголовную ответственность.

Исходя из сравнительного анализа зарубежного законодательства и законодательства Российской Федерации, касаемого ответственности родителей или иных законных представителей за невыполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних можно сделать вывод о нижеследующем: законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь имеет схожие черты в системе ответственности за данное нарушение. Так, в данных системах степень ответственности предусмотрена в зависимости от тяжести правонарушения.

Касаемо ответственности родителей и иных законных представителей во Франции и Германии следует отметить, что жесткость ювенальной юстиции в данных странах ограничивает родителей в своих правах на воспитание детей. Права ребенка ставятся выше их обязанностей и прав родителей, что не может сказываться на положительной динамике развития ювенальной юстиции. Проблемой данного законодательства является отсутствие разделения степени ответственности, которую мы можем наблюдать в законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь.

Также считаем необходимым отметить, что лишение родительских прав должно применяться только в крайних случаях, когда иные меры ответственности не оказывают необходимого результата.

В целом, в настоящее время, уделяется большое внимание защите прав ребенка, но ни в одном государстве данная система не является совершенной.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО СОДЕРЖАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

2.1. Общая характеристика административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних

Научные исследования свидетельствуют о том, что семейные ценности в современной России переживают большие перемены, часто обусловленные социальными факторами, далеко не всегда способствующие установлению в семье и обществе социального согласия и стабильности.

Именно поэтому вопросы правового регулирования защиты прав несовершеннолетних при неисполнении обязанностей родителей по воспитанию детей сегодня в нашей стране очень актуальны.

Статья 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в случае, если они не выполняют обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Данная статья содержит 3 части. При этом частью 2 указанной статьи предусмотрено административное наказание за нарушение и воспрепятствование осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов, а частью 3 - за повторное совершение данных правонарушений в течение одного года.

Отметим, что характеристика состава административного правонарушения включает в себя совокупность предусмотренных законом

объективных и субъективных признаков, характеризующих противоправное деяние как правонарушение¹.

Существует 4 элемента состава административного правонарушения:

1. объект административного правонарушения;
2. объективная сторона;
3. субъект;
4. субъективная сторона административного правонарушения.

Рассмотрим данные элементы более подробно на примере статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Остановимся подробнее на объекте данного административного правонарушения.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних родителями или лицами, их заменяющими, в главе 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», следовательно, родовым объектом в данном правонарушении являются общественные отношения, возникающие при реализации прав, законных интересов граждан.

Уместно будет вспомнить, что статья, предусматривавшая ответственность за невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей (ст. 164 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР), ранее находилась в главе об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок.

Законодатель перенес данную норму, что, на наш взгляд, более соответствует действительному родовому объекту рассматриваемого правонарушения.

¹ Панова И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - М.: ИГ "Закон". 2007. № 8. С.4-29

Видовым объектом правонарушения, связанного с неисполнением обязанностей по содержанию и воспитанию ребенка, являются общественные отношения, возникающие при реализации прав детей, урегулированные нормами федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации.

Непосредственный объект являются общественные отношения, возникающие при реализации прав несовершеннолетних, закрепленных в законодательстве, в том числе в Семейном кодексе Российской Федерации, который подходит к вопросу прав детей и корреспондирующих им обязанностей родителей несколько шире, по сравнению со статьей 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В последнем случае закреплены только права детей (обязанности родителей) на содержание, воспитание, обучение, защиту их прав и интересов, общение с родителями или близкими родственниками (если такое общение не противоречит их интересам)¹.

Согласно Конституции Российской Федерации забота о детях, их воспитании - равные право и обязанность родителей, родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования².

Кроме того, семейный кодекс Российской Федерации обязывая обеспечение содержания родителями и иных законных представителей несовершеннолетних, говорит о воспитании и образовании несовершеннолетних, обеспечивая защиту прав и интересов детей³.

¹ Банщикова С.Л. Особенности состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.35. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. // <http://отрасли-права.рф>

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 14.04.2014. №15. Ст.1691.

³ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 319-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. №1. Ст.16.

Согласно пункту 1 статьи 21 Гражданского кодекса Российской Федерации под несовершеннолетним понимается лицо, не достигшее возраста 18 лет¹.

Следует также отметить, что по смыслу Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка Российской Федерации» понятия «несовершеннолетнее лицо» и «ребенок» являются идентичными понятиями².

Рассматривая объект данного административного правонарушения, следует также отметить статью 63 Семейного кодекса Российской Федерации, в которой идет речь о том, что родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей. Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей.

Как можно заметить ответственность наступает за неисполнение тех обязанностей, которые подробно закреплены в семейном законодательстве Российской Федерации. Данная ситуация создает проблему определения законодательства, по которому необходимо привлекать к ответственности.

Мы считаем, что необходимо в самой статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определить, что понимается под обязанностью родителей и иных представителей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Рассматривая объективную сторону данного административного правонарушения заметим, что она заключается в неисполнении либо ненадлежащем исполнении указанных обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов ребенка.

Проблемой определения объективной стороны является тот факт, что Семейный кодекс содержит лишь общую, рамочную норму об обязанностях

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 23.05.2018) // Российская газета. №238-239. 08.12.1994.

² Об основных гарантиях прав ребенка. Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.1998 №124-ФЗ. (с изм. и доп. от 04.06.2018 №136-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. №31. Ст.3802.

по воспитанию ребенка. Поэтому понятие надлежащего либо, напротив, ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию ребенка является оценочным и зависит от конкретных обстоятельств¹.

Для более точного и правильного применения законодательство необходимо дать определение неисполнению и ненадлежащему исполнению родителями или иными законными представителями обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Под несоблюдением родителями или опекунами обязанностей по воспитанию и обучению не достигших совершеннолетия детей некоторые понимают систематичность противоправных действий (бездействий), осуществляемых на протяжении длительного времени².

Другие ученые считают, что под неисполнением необходимо понимать уклонение родителей или иных законных представителей от выполнения своих обязанностей, предусмотренных Семейным кодексом Российской Федерации.

Большую сложность вызывает определение ненадлежащего исполнения обязанностей, так как для каждого субъекта правоотношений существуют различные рамки надлежащего.

Например, люди с повышенным уровнем ответственности будут считать ненадлежащее исполнение обязанностей даже при незначительном действии (отсутствие возможности приобретения новой пары обуви), другие же, напротив, могут под ненадлежащим исполнением понимать крайние меры безответственности перед своим чадом.

Анализируя законодательство и труды ученых можно заметить, что понятие ненадлежащего исполнения родителями и иными законными

¹ Хаметидинова Г.Ф. Основания ответственности родителей (иных законных представителей) несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по их содержанию и воспитанию. // Юридическая наука и правоохранительная практика. - М. 2014. С.99-107.

² Вахрамеева Л.Н. Ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию детей // Законность. - М. 2015. №5.

представителями несовершеннолетних своих обязанностей практически нигде не отражено.

В некоторых работах ученых дается следующее понятие ненадлежащего исполнения обязанностей: нечеткое, нерадивое, формальное, несвоевременное, неправильное, неполное их осуществление, использование родителями или лицами их заменяющими прав и исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего в ущерб интересам и правам несовершеннолетнего.

По нашему мнению данное понятие также не является полным, так как для его понимания необходимо раскрывать сущность каждого признака ненадлежащего исполнения родителей.

Мы считаем, что формирование данных понятий без возможности их двусторонней интерпретации и закрепление их в законодательстве Российской Федерации, в частности - Семейном кодексе Российской Федерации будет способствовать более правильному применению мер ответственности к родителям и иным законным представителям.

Кроме этого, необходимо четко понимать, что законодатель имеет ввиду под термином «воспитание», «содержание», «обучение».

Под воспитанием ребенка следует понимать непрерывный процесс воздействия на ребенка со стороны родителей или иных законных представителей, а также работников государственных органов. Данный процесс направлен на прививание ему правил и норм поведения, которые приняты в обществе и направлены на его духовное, физическое, нравственное, психическое, культурное, интеллектуальное развитие. Этот же процесс, по нашему мнению, должен обеспечить защиту от негативного влияния социальной среды.

Следует также отметить, что в обязанности по содержанию детей входит создание родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего условий для его здорового развития, защиты его имущественных и неимущественных прав и интересов.

Под правовой защитой детей следует понимать совокупность нормативно-правовых актов, которые устанавливают правовой статус несовершеннолетних как участников общественных отношений (права, обязанности, гарантии соблюдения прав и обязанностей) и закрепляют основы организации деятельности системы органов по работе с несовершеннолетними.

Главным образом правовая защита должна охватывать всю сферу жизнедеятельности несовершеннолетнего: его воспитание, социальное обеспечение, образование, здравоохранение и досуг.

Также следует учесть, что обязанности по содержанию несовершеннолетних возлагаются и на руководителей воспитательных и лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей.

Уделяя внимание субъектам правонарушения, предусмотренного статьей 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отметим, что ими являются родители и иные законные представители.

Однако, в административном законодательстве отсутствует перечень законных представителей несовершеннолетних.

Кроме того, Гражданский кодекс Российской Федерации также напрямую не дает определения законных представителей ребенка, а раскрывает это понятие через другие институты, например в пункте 2 статьи 20 Гражданского Кодекса Российской Федерации - о месте жительства несовершеннолетних или пункте 2 ст. 26 Гражданского Кодекса Российской Федерации - порядок совершения сделок несовершеннолетними в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет¹. Эти и другие нормы Гражданского кодекса указывают в качестве законных представителей следующих лиц:

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 23.05.2018) // Российская газета. №238-239. 08.12.1994.

родителей, усыновителей и опекунов (а в пункте 1 статьи 26 Гражданского Кодекса Российской Федерации вместо опекунов определены попечители).

Отметим, что Семейный кодекс Российской Федерации крайне редко использует термин «законные представители ребенка». Но это не означает, что подобная правовая конструкция не имеет значения в семейном праве, скорее наоборот, просто в этом случае законодатель иначе подошел к определению указанного института.

Так, пункт 1 ст. 64 Семейного кодекса Российской Федерации определяет, что «родители являются законными представителями своих детей...»¹, другие же нормы в части законного представительства по сути приравнивают друг к другу родителей и «лиц, их заменяющих». Другими словами, под законными представителями в семейном праве понимаются не только родители, но и все другие лица, их заменяющие. К их числу можно отнести усыновителей, опекунов, попечителей и приемных родителей. Но здесь важнее не прямое перечисление всех лиц, которые по закону могут заменять родителей, а общий принцип их определения. Ведь в случаях когда ребенок лишен семейного воспитания, заботу о нем берет орган опеки и попечительства или то специальное детское учреждение, в котором ребенок проживает.

Из анализа нормативно-правовых актов, которые регулируют вопросы административной ответственности родителей и законных представителей за неисполнение ими обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних можно заметить, что не существует определенного перечисления конкретных действий (бездействий), которые указывают на неисполнение либо ненадлежащее исполнение родителями или других законных представителей несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 319-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. №1. Ст.16.

По нашему мнению, данный пробел в законодательстве создает препятствия на пути реализации нормы административного законодательства.

Кроме того, конституционные обязанности заботы о ребенке, в том числе о его воспитании, несмотря на их основополагающий характер, до сих пор имеют весьма слабые гарантии на законодательном уровне.

Еще одной проблемой ненадлежащего исполнения родителями своих конституционных обязанностей является распространенное в научной и научно-педагогической литературе мнение о том, что воспитание ребенка должно заключаться лишь в его подготовке к выживанию в современных условиях, приспособлению к быстро меняющимся приоритетам и ценностям¹.

Заметим, что ребенок, как и другой любой человек, является членом общества, а в обществе, в соответствии с условиями общежития, человек может и должен использовать права, принадлежащие ему, только в той мере, в какой это не нарушает прав и свобод других лиц².

Часто бывает, что государство не реагирует на качественную сторону воспитательного процесса, пока дело не доходит до крайней степени отсутствия заботы со стороны родителей - оставления детей на несколько дней без еды, долгое непосещение ребенком школы, применение к нему насилия, что является еще одним существенным упущением в обеспечении исполнения родителями своих конституционных обязанностей.

Кроме того, очевидной проблемой реализации конституционной нормы об исполнении родителями своих обязанностей является то, что в связи с полным отсутствием воспитания ребенка, содержанием его в ненадлежащих условиях, угрожающих его физическому или психическому здоровью,

¹ Кокорина М.С. Семейно-правовые основы воспитания детей в современной России: Монография. М. 2011. С.11.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 14.04.2014. №15. Ст.1691.

родителей не наказывают, а ограничивают в правах на ребенка или лишают этих прав¹.

Однако, как нам известно, ответственность всегда предполагает возложение на субъекта правонарушения каких-либо дополнительных обременений и обязанностей, лишение имеющих для него ценность прав или преимуществ.

В связи с этим возникает вопрос о том, какие обременения, дополнительные обязанности либо лишения несут родители, которые освобождаются от воспитания, ребенка, так как оставшиеся у таких родителей обязанности по уплате алиментов на содержание ребенка и сохранение за несовершеннолетним права на жилое помещение являются лишь частью ранее имевшихся родительских обязанностей.

Учитывая вышеизложенное, мы считаем необходимым дополнить Семейный Кодекс или Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях перечнем действий неисполнения или ненадлежащего исполнения родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних.

Субъектом административного правонарушения являются законные представители несовершеннолетних, то есть не только родители ребенка, но и лица, в отношении которых законодательством Российской Федерации установлены обязанности по воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних; это могут быть и усыновители и опекуны детей, и их приемные родители.

Обязанности по содержанию и воспитанию детей в соответствии с Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ возлагаются также на социальные службы для детей.

К ним относятся независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, службы, которые осуществляют мероприятия по

¹ Муратова С.А. Семейное право: Учебник. - М. 2017. С.178.

социальному обслуживанию детей, а также граждане, осуществляющие без образования юридического лица предпринимательскую деятельность по социальному обслуживанию населения, в том числе детей.

Применительно к пункту 1 статьи 26 Гражданского кодекса Российской Федерации законными представителями несовершеннолетнего являются родители, усыновители, попечители¹.

Субъективная сторона административного правонарушения во многих комментариях к статье и иных источниках характеризуется виной в форме умысла.

Однако, по нашему мнению вина по данной статье может быть как в форме умысла, так и в форме неосторожности. Именно форма вины родителей (законных представителей) принимается во внимание при назначении им административного наказания.

Так, например, гражданка В., в июне 2012 г. выйдя замуж за гражданина Казахстана Р., уехала со своей несовершеннолетней дочерью, 2004 г.р., к родителям супруга в г. Астану, к началу учебного года семья не вернулась к месту постоянного проживания, и дочь, учащаяся 2 класса, не приступила к обучению.

После неоднократных бесед администрации школы с матерью девочки по телефону, 10 октября 2012 г. семья вернулась в Тюмень и несовершеннолетняя приступила к занятиям. со слов матери стало известно, что по месту пребывания несовершеннолетняя школу не посещала.

В действиях гражданки В. усматривается нарушение статьи 52 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», согласно которой родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования и создать условия для получения ими среднего (полного) общего образования.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 23.05.2018) // Российская газета. №238-239. 08.12.1994.

Аналогичная норма закреплена и в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в ст. 44 которого закреплено, что родители обязаны обеспечить получение детьми общего образования. За неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных обязанностей родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, а именно административную ответственность по части 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В данном случае в действиях гражданки В. усматривается умышленная вина в совершении административного правонарушения, так как ею осознавалась противоправность своего бездействия¹.

Вина в форме неосторожности была бы в случае, если гражданка В с супругом и дочерью уехала в г. Астану, но при этом рассчитывала на то, что сможет устроить ребенка в образовательное учреждение.

Проанализировав состав административного правонарушения по статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует сделать вывод о том, что из-за неоднозначности закрепленных понятий, возникают проблемы применения данной статьи. Для безоговорочного и правильного применения норм данной статьи необходимо привести к единообразию такие понятия как «содержание», «воспитание».

Так как рассматриваемая норма носит бланкетный характер, то есть за ее пониманием необходимо обращаться к иным нормативно-правовым актам, мы считаем необходимым унифицировать понятия в законодательных актах, которые так или иначе, имеют отношение к обязанностям родителей и иных законных представителей по отношению к несовершеннолетним.

¹ Хаметдинова Г.В. Основания ответственности родителей (иных законных представителей) несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по их содержанию и воспитанию. // Юридическая наука и правоохранительная практика. - Тюмень. 2014. С.98-107.

2.2. Особенности привлечения к административной ответственности родителей и иных законных представителей за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией правоохранительных задач в сфере административной ответственности, представляют собой сложный механизм, включающий в себя воздействие одновременно материальных и процессуальных норм. Структура материальной нормы, предусмотренная ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассмотрена нами выше и выражает статику в этих отношениях.

Напротив, вторая составляющая имеет динамический характер и определяет процессуальный порядок их претворения в жизнь по установлению объективной истины, применению к родителям или лицам, их заменяющим, административных наказаний в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Отметим, что эффективность процессуальной составляющей зависит прежде всего от рассмотрения специфических особенностей реализации полномочий должностных лиц, на двух ключевых стадиях производства по делам об административных правонарушениях - возбуждение и рассмотрение дела об административном правонарушении.

Обратим внимание, что производство по делам об административных правонарушениях по рассматриваемому юридическому составу характеризуется узким кругом должностных лиц, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, ведущая роль в котором отведена подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее - ПДН ОВД).

Вместе с тем, возбуждать дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.35 КоАП РФ уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции); должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов (ч. 2 и 3 ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - КДНИЗП).

В территориальных органах МВД России, ПДН ОВД является основным подразделением по возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с реализацией защиты прав и интересов несовершеннолетних. В своей деятельности ПДН ОВД основывается на Приказе МВД Российской Федерации от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»¹.

Данный Приказ определяет широкий круг полномочий ПДН ОВД, что создает им благоприятную почву для привлечения к ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Так, Приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» установлен новый порядок организации работы подразделений по делам несовершеннолетних, в котором детально прописаны все направления

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации. Приказ МВД России от 14.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.03.2014 . №11.

деятельности ПДН ОВД различного уровня. В частности, ПДН ОВД проводят индивидуальную профилактическую работу:

- в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними;

- участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации;

- принимают участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

- ведут учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, собирают и обобщают информацию, необходимую для составления статистической отчетности¹.

Следует отметить, что если в ходе данных действий выяснятся обстоятельства, указывающие на наличие события административного правонарушения предусмотренного частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то должно быть возбуждено административное производство.

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации. Приказ МВД России от 14.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.03.2014 . №11.

Обозначим, что поводом для возбуждения дела об административном правонарушении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних являются:

- сообщения и заявления физических и юридических лиц;
- сообщения в средствах массовой информации;
- материалы из органов местного самоуправления, государственных органов, в том числе правоохранительных органов;
- непосредственное обнаружение должностными лицами фактов правонарушения.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» закреплено: «Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее - система профилактики), создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям¹.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (с изм. и доп. от 16.12.2017 № 1480) // Сборник законодательства Российской Федерации. 11.11.2013. №45. Ст.5829.

Так, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, рассматривают дела о данном правонарушении.

Кроме того, необходимо учитывать, что основными задачами деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является не только применение административных наказаний, но и организация работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, осуществление контроля за условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними¹.

Служба судебных приставов Российской Федерации имеет право привлекать к ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних по части 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Общим полномочием должностных лиц органов внутренних дел, членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав являются полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях по данной статье.

Следует заметить, что только при взаимодействии данных органов возможно оперативное привлечение к ответственности виновных.

Проблемой применения части 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является привлечение родителей и иных законных представителей несовершеннолетних к ответственности за привлечение несовершеннолетнего к уголовной ответственности.

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Федеральный закон Российской Федерации от 24.06.1999 № 120-ФЗ (с изм. и доп. от 27.06.2018 №170-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.06.1999. №26. Ст.3177.

Следует отметить, что в случае, если в отношении несовершеннолетнего подростка возбуждено уголовное дело, это не является основанием для привлечения к административной ответственности по части 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях родителей или иных законных представителей, так как в соответствии со статьей 49 Конституции Российской Федерации каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном Федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда¹.

Родители и иные законные представители могут быть привлечены к административной ответственности только в том случае, если будет установлена их вина, так как административное правонарушение является противоправным, виновным, наказуемым действием или бездействием².

Однако в случае привлечения несовершеннолетнего к уголовной ответственности в любом случае должен ставиться вопрос о причинах и условиях совершения несовершеннолетним преступных действий (бездействий).

Кроме того, необходимо понимать, что совершение преступлений несовершеннолетними не всегда является следствием плохого воспитания со стороны их родителей, иных законных представителей.

Мы полагаем, что незаконные действия несовершеннолетних могут быть обусловлены, различного рода заболеваниями, могут быть причиной обмана несовершеннолетнего со стороны взрослых лиц. Также несовершеннолетний может совершить преступные действия (бездействия) под угрозой насилия или вследствие шантажа в отношении него.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 14.04.2014. №15. Ст.1691.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

В данном случае задачей должностных лиц Комиссии по делам несовершеннолетних является установление причинной связи между преступным деянием ребенка и действиями (бездействиями) его родителей¹.

Только в случае установления такой причинной связи, при наличии совершенного несовершеннолетним уголовного преступления, можно говорить о вине родителей и о наличии в их действиях (бездействиях) состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует отметить, что наказание за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях выражается в виде предупреждения либо административного штрафа в размере от 100 до 500 рублей².

При применении мер административной ответственности необходимо выяснить, кто из родителей будет нести наказание.

Как уже отмечалось ранее, в соответствии с семейным законодательством родители имеют в отношении ребенка равные права и несут равные обязанности по воспитанию, обучению, содержанию ребенка. То есть, оба родителя должны быть привлечены к административной ответственности. Важным моментом является тот факт, что родство несовершеннолетнего и его законных представителей должно определяться документально.

Таковыми документами могут являться:

- Для родителей - свидетельство о рождении ребенка и паспорт;

¹ Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации. Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.03.2014. №11.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

- Для усыновителей (удочерителей) - документ, подтверждающий факт усыновления (удочерения);
- Для опекунов и попечителей - опекунское удостоверение, решение органа опеки и попечительства о назначении опеки или попечительства над представляемым лицом.
- Для представителей организаций, осуществляющих надзор за помещенными в них недееспособными или не полностью дееспособными гражданами – документы, удостоверяющие полномочия представителей организации в отношении представляемых лиц (судебные решения, решения органов опеки и попечительства).

Необходимо отметить одну важную особенность - у родителей, лишенных родительских прав остается обязанность содержать своих несовершеннолетних детей¹, а, следовательно, они могут привлекаться к административной ответственности по части 1 статьи 5.35, если ее не исполняют.

В данном случае возникает проблема невозможности исполнения наказания, предусмотренного статье 5.35. По нашему мнению родители лишенные родительских прав, которые не могут содержать материально своих несовершеннолетних детей также не смогут и оплатить административный штраф в связи с низким материальным положением.

На практике открытым остается вопрос о том, кто будет нести ответственность по части 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних в случае, когда ребенок находится в образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, или иных организациях, в том числе в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 319-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. №1. Ст.16.

Так, в соответствии с частью 4 статьи 35 Гражданского кодекса Российской Федерации недееспособным или не полностью дееспособным гражданам, помещенным под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны и попечители не назначаются¹.

Нормы гражданского законодательства возлагают исполнение обязанностей опекунов и попечителей: на образовательные организации; медицинские организации; организации, оказывающие социальные услуги; иные организации, в том числе организации для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. То есть, фактически исполнение обязанностей опекунов и попечителей возложено на юридическое лицо (организацию).

Следует отметить, что при рассмотрении дела об административном правонарушении и применении меры административного наказания, уполномоченные органы должны учитывать характер и причины правонарушения, личность правонарушителя его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Касаемо второго состава, регламентированного частью 2 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то в указанной норме предусматривается ответственность за нарушение родителями и иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов подростков, и в первую очередь, выражающаяся в лишении их права на общение с родителями (т.е. близкими родственниками)².

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 23.05.2018) // Российская газета. №238-239. 08.12.1994

² Салищева Н.Г. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях. 7-е издание (постатейный). - М.: Проспект. 2014. С.1296.

Такое общение не должно противоречить интересам детей, а именно: в намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли; в неисполнении судебного решения об определении места жительства (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 каком, либо ином препятствовании различными способами осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту законных прав и интересов)¹.

В соответствии с пунктом 77 части 2 статьи 28.3² Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях полномочиями возбуждать дела об административных правонарушениях по частям 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса наделены судебные приставы².

К поводам для возбуждения дел об административных правонарушениях рассматриваемой категории относятся: непосредственное обнаружение должностными лицами Федеральной службой судебных приставов России достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из судебных и правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события

¹ Синицина С.В., Петренко И.Е. Неисполнение родителями (иными законными представителями) обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних – объективные признаки. // Приоритетные научные направления: от теории к практике. - Новосибирск. 2016. №26-2. С.185-195.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

административного правонарушения; сообщения и заявления физических лиц и организаций¹.

На наш взгляд, однако, проблема неисполнения судебных решений об определении места жительства ребенка, заключается в первую очередь в том, что «проигравшая сторона» то есть, один из бывших супругов - после бракоразводного процесса по различным причинам (включая психологический фактор) не готова признать решение суда, поскольку такое решение в глазах родителя и соответственно понимание реальности приравнивается к добровольной отдаче собственного ребенка «ненавистному супругу (супруге)» вопреки интересам ребенка (детей). Важно сказать о том, что с объективной стороны рассматриваемое правонарушение состоит в бездействии родителей (иных законных представителей несовершеннолетних), т.е. когда они не выполняют своих прямых обязанностей, которые были указаны ранее, согласно семейному законодательству и основного закона Российской Федерации обладающего наивысшей юридической силой.

Административная ответственность за данное правонарушение выражается в форме административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей².

Третий состав, предусмотренный частью 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определяет квалифицирующий признак данного административного правонарушения, для которого необходимо повторное (в течение года) совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

¹ Методические рекомендации о порядке применения частей 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утв. ФССП РФ 29.09.2011 N 04-15) // <http://legalacts.ru>

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

после чего наступает так называемая повышенная административная ответственность¹.

Субъектом данного правонарушения могут быть законные представители: родители, т.е. лица, официально записанные отцом или матерью ребенка, а также иные лица, которых закон приравнивает к таковым в части выполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних.

В данном случае повышенная ответственность выражается в форме административного штрафа в размере от четырех до пяти тысяч рублей.

Проблемой применения наказания по статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является наказание в виде административного штрафа, так как административный штраф выплачивается из семейного бюджета. В случае, если доказана вина обоих родителей, то уплата административного штрафа возлагается на двух родителей соответственно.

При этом, как отмечалось ранее, к ответственности по данной статье, зачастую, привлекаются неблагополучные семьи с низким уровнем заработка. По нашему мнению, оплата административного штрафа еще больше усугубляет положение несовершеннолетних детей.

В связи с этим, мы предлагаем предусмотреть иной вид административного наказания, например - обязательные работы, но денежные средства компаний направлять не в бюджет государства, а на расчетный счет, доступ к которому будет иметь ребенок после наступления своего совершеннолетия либо при чрезвычайных ситуациях.

¹ Административная ответственность // Под.ред. Н.М. Кониная, Е.И. Маторина. - М.: Юрайт. 2014. С.574.

2.3. Проблемы доказывания вины родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних

Доказывание и доказательства - один из центральных вопросов административно-юрисдикционного процесса¹.

Именно достаточность и допустимость доказательств в полной мере гарантирует привлечение лица к административной ответственности, а иногда, наоборот, позволяет лицу подтвердить свою невиновность.

Характеризуя доказывание в административном процессе, Е.В. Додин указывает на то, что доказывание для органов внутренних дел является также необходимым условием в деле установления истины, как и для судебно-следственных органов.

Он считает, что «доказывание есть единство собирания, исследования и оценки доказательств, единство практической и мыслительной деятельности, направляемой и регулируемой в определённых пределах законом»².

В свою очередь, анализируя доказывание по делам об административных правонарушениях, А.А. Пеков определяет доказывание как «вид процессуальной деятельности лиц (органов), правомочных принимать решение по делу об административном правонарушении, и других участников производства по собиранию, проверке и оценке доказательств в целях установления истины и решения иных задач производства по делу об административном правонарушении»³.

Отметим, что истребование и представление доказательств входит в более общее понятие - собирание.

¹ Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. - Воронеж. 2013. С.218.

² Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. М.: Юрид. лит. 2013. С.40-42.

³ Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: Автореф. дисс. : канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.С. 12-13.

То есть, можно сказать, что доказывание в административно-юрисдикционном процессе представляет собой деятельность уполномоченных административно-юрисдикционных органов и судов (судей) по разрешению административно-правовых споров и по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также сторон спора или участников производства по делу об административном правонарушении и иных заинтересованных в результатах дела лиц по сбору, исследованию и оценке фактических данных (сведений о фактах), имеющих значение для разрешения административного дела.

В силу того, что значительная часть административно-правовых споров рассматривается в гражданско-процессуальной или арбитражно-процессуальной формах, имеет значение понятие доказательств, закреплённое в соответствующих обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела¹.

Статья 55 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации даёт похожее определение доказательств, под которыми понимаются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела².

Правовое определение доказательств применительно к производству по делам об административных правонарушениях дано в статье 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где определено, что доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 340-ФЗ) // Парламентская газета. №140-141. 27.07.2002.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 №340-ФЗ) // Российская газета. №220. 20.11.2002.

которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела¹.

Отметим, что все доказательства имеют абсолютно одинаковое значение для доказывания.

Тенденция, связанная с максимальным расширением прав на судебное разрешение административно-правовых споров, несколько отодвинула на второй план вопросы совершенствования административного порядка рассмотрения споров, в котором, помимо прочих проблем, проблема доказывания является едва ли не основной. Вышестоящий орган или должностное лицо рассматривает жалобу в основном по поступившим к ним материалам в виде документов.

В некоторых случаях может быть проведена служебная проверка, результаты которой также документально фиксируются. При рассмотрении жалоб на постановления по делу об административном правонарушении вышестоящим органом, как и судом, могут допрашиваться свидетели, могут быть назначены экспертизы.

Но по другим категориям административно-правовых споров административный порядок их рассмотрения предполагает лишь исследование документов, содержащих сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела.

Между тем, некоторые доказательства, положенные юрисдикционным органом в основу обжалуемого решения, фактически не могут быть проверены вышестоящим органом или судом.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

В этой связи, обращает на себя внимание проблема отсутствия протокола рассмотрения судьёй дела об административном правонарушении, на что обратил внимание Е.В Ламонов, который считал, что это имеет значение при проверке вышестоящим судом законности и обоснованности вынесенного постановления¹.

Действительно, при проверке вышестоящим судом постановления суда по делу об административном правонарушении, отсутствие протокола не даёт возможности проверить, все ли факты, имеющие доказательственное значение, положены в основу постановления

Одной из проблем доказательств и доказывания при разрешении административно-правовых споров является проблема электронных документов, что особенно важно на фоне бурно развивающихся электронных информационных технологий².

По нашему мнению необходимо отделять электронные документы от иной информации, содержащейся на электронных носителях: баз данных, компьютерных программ.

Здесь возникает вопрос о том, вся ли указанная информация может быть использована в качестве доказательственной по всем категориям административно-правовых споров? Возможность легального использования электронных документов предусматривает, в частности, часть 2 статьи 26.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отметим, что расценивать электронный документ как аналог бумажного возможно лишь в случае закреплённой законом возможности его идентификации³, в том числе и путём электронной цифровой подписи в соответствии с Федеральным законом от 06 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»

¹ Ламонов Е. Протокол рассмотрения судьёй дела об административном правонарушении // Российская юстиция 2012. №10. С.57.

² Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. - М. 2017.

³ Кузнецов Д.В. Информация и интеллектуальная собственность в административном законодательстве // Правовая наука и реформа юридического образования. Административное право в современном правовом государстве. Вып.12. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. С.80.

Статья 26.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях говоря о документах, указывает, что они могут быть в письменной и иной формах, в том числе и электронной¹, следовательно, говорить применительно к электронным документам об их письменной форме некорректно.

В этой связи представляется обоснованной точка зрения А.П. Вершинина, который обосновывая позицию о том, что «электронные доказательства не имеют одного из двух основных признаков письменных доказательств», говорит, что «в отличие от письменных документов электронные документы сами по себе не доступны человеческому восприятию»².

Следует согласиться с тем, что письменность предполагает систему графических знаков, а электронные документы используют цифровую систему, декодируемую в графическую лишь при помощи специальных технических средств.

Закреплённые в статье 26.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях показания некоторых специальных технических средств, в частности, приборов для измерения скорости транспортных средств, не оборудованных системой видеонаблюдения и фиксации, как в судебном заседании, так и вышестоящим органом могут быть проверены лишь исходя из данных, отраженных в протоколе об административном правонарушении.

Следует отметить, что в России исторически сложилось так, что до 90-х годов 20 века признавалась презумпция правоты действий или бездействия государственных органов, отсутствие процессуального равенства между лицом и органом (должностным лицом), действия которого

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

² Вершинин А.П. Указ. соч. С.108-109.

обжалуются, и как следствие, отсутствовала подробно урегулированная процедура доказывания.

В данном случае уместна позиция А.А. Пекова, который анализируя обжалование действий сотрудников органов, налагающих административное взыскание в ситуации, когда не составляется протокол об административном правонарушении, считает, что «имеет право на существование и запрет обжалования действий, с правомерностью которых правонарушитель согласился или признанных им фактах»¹.

При таком подходе представитель юрисдикционного органа или соответствующее должностное лицо вообще ничего не доказывает кому-либо, кроме лица, привлекаемого к ответственности, что не так уж и трудно сделать в определённых ситуациях.

В настоящее время в административном праве признана довольно презумпция невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности.

Многие ученые-правоведы считают, что вопрос о перераспределении бремени доказывания по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, предполагает, что лицо, обжалующее действие или бездействие органа или лица, наделённого государственно-властными управленческими полномочиями, обязано доказать факт нарушения его прав и законных интересов.

В судебном порядке законность обжалуемого действия или бездействия обязана доказывать та сторона в административно-правовом споре, действия или бездействие которой обжалуются. Однако указанное правило не может быть однозначно применено к доказыванию по всем типам административно-правовых споров.

По части 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в делах привлечения к административной ответственности родителей или иных законных

¹ Пеков А.А. Указ. соч. С.25.

представителей несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних возможно использование следующих доказательств:

Протокол об административном правонарушении.

Систематическое исследование учеными-юристами норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позволяет сделать вывод о том, что протокол об административном правонарушении до момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении служит главным документом в производстве по делам о подобных правонарушениях, поскольку он:

- обобщает и кратко фиксирует результаты всех совершенных на момент его составления процессуальных действий, направленных на установление фактических обстоятельств административного правонарушения, и тем самым является основным источником доказательств по делу об административном правонарушении;
- в нем дается окончательная юридическая квалификация административного правонарушения, содержится «формула обвинения» физического лица, его совершившего.

Иными словами, протокол об административном правонарушении имеет в производстве по делам об административных правонарушениях двойственный характер. С одной стороны, он выступает источником доказательств по делу, а с другой – по аналогии с обвинительным заключением в уголовном процессе играет роль обвинительного акта, составляемого в отношении лица, совершившего правонарушение, на основании которого компетентным органом (должностным лицом) принимается окончательное решение по делу¹.

Показания свидетелей:

¹ Ребец К.В. Протокол об административном правонарушении как источник доказательств по делу об административном правонарушении. // Полицейское право. - Омск. 2016. С.102-104.

- доказывание вины родителей, прежде всего, строится на показаниях ребенка, как основного свидетеля по делу об административном правонарушении. Методические рекомендации предлагают: отбирая показания несовершеннолетнего, строить беседу таким образом, чтобы из ответов на поставленные вопросы следовало, как родитель относится к воспитанию своего ребенка.

В данном случае возникает проблема достоверности показаний несовершеннолетнего.

Следует отметить, что содержание, форма, достоверность показаний несовершеннолетних во многом будут зависеть от уровня развития их психики, индивидуально-психологических особенностей личности.

На протяжении последних десятилетий сложилась традиция приписывать детям дошкольного возраста повышенную склонность к фантазированию и исключительно богатое воображение.

Считается, что на достоверность показаний несовершеннолетних оказывают влияние неполнота и неточность восприятия и воспроизведения, свойственные детскому и подростковому возрасту, сочетающиеся со склонностью к вымыслу и фантазированию. Описывая события и детали, которых в действительности не было, дети при этом далеко не всегда действительно лгут, то есть намеренно искажают действительность. Очень часто эти неверные сведения даются ими совершенно чистосердечно и добросовестно, им кажется, что рассказанное действительно происходило.

Также, следует учитывать, что ребенок, желая обратить на себя внимание, может намеренно давать ложные показания, которые, в свою очередь, могут усугубить, либо приукрасить действительность.

Именно поэтому мы считаем необходимым сверять показания ребенка с иными свидетельскими показаниями.

- показания соседей, которые могут описать быт семьи, отношения в семье, отношения родителей к несовершеннолетнему ребенку, также охарактеризовать поведение родителей несовершеннолетнего в обществе;

- в качестве свидетелей могут быть опрошены педагоги учебного заведения, в котором обучается несовершеннолетний;
- в качестве свидетелей могут быть опрошены коллеги по работе (родителя), а также друзья или одноклассники ребенка, которые бывают у него дома и могут охарактеризовать условия его жизни и отношения с родителями.

О том, в какой степени родители заботятся о полноценном развитии ребенка (включая физическое, психическое, духовное и нравственное), можно судить по следующим критериям, а именно: по внешнему виду (ребенок одет не по сезону, вещи грязные, заношенные, не стиранные не по размеру; по навыкам, которыми владеет ребенок, так например: умеет ли ребенок дошкольного возраста чистить зубы, самостоятельно одеваться, застегивать пуговицы, завязывать шнурки; поведенческие характеристики ребенка (ребенок голодает и возникает потребность в попрошайничестве, обирать и сдавать бутылки, искать еду в мусорном контейнере, воровать у одноклассников, самостоятельно зарабатывать себе на жизнь различными способами, бродяжничать); по употребляемой лексике ребенком (применение ребенком ненормативной лексики, жаргон, которые могут быть переняты от родителей или иных законных представителей)¹.

Мы считаем, все указанные сведения могут быть получены путем опроса вышеуказанных лиц.

В данном случае необходимо отметить, что нельзя делать выводы о качестве жизни ребенка по одному, какому-либо критерию.

Например, применение ребенком ненормативной лексики в разговоре как индивидуальный признак того, что родители не исполняют свои обязанности, не может применяться, так как его стиль общения формируется не только родителями, но и окружением, в котором он находится.

¹ Сеницина С.В., Петренко И.Е. Неисполнение родителями (иными законными представителями) обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних - объективные признаки. // Приоритетные научные направления: от теории к практике. - Новосибирск. 2016. №26-2. С.185-195.

Документы.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении.

Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме (материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации);

- копии документов, удостоверяющих личность;
- характеристики как родителя привлекаемого к ответственности, так и несовершеннолетнего;
- выписка из личного дела несовершеннолетнего;
- медицинские документы, подтверждающие наличие несовершеннолетнего различного рода заболеваний;
- сведения о доходах лица привлекаемого к административной ответственности;
- акт обследования жилищно-бытовых условий, проживает несовершеннолетний и его семья;
- сведения, подтверждающие наличие у родителя судимости или решения суда об ограничении родительских прав;
- сведения, подтверждающие факт привлечения родителя ранее к административной ответственности по части 1 статьи 5.35 КоАП РФ;
- сведения об алкогольной или наркотической зависимости родителя;
- иные документы, имеющие отношение к делу

Объяснения лица, привлекаемого к ответственности (родителя).

При получении доказательств по делу необходимо помнить, что в соответствии с частью 3 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушениях не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона¹.

Как мы уже отметили, нарушитель не обязан доказывать свою невиновность, однако на практике происходит иная ситуация.

Решения Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав играют важную роль в жизни семьи, имеют свои последствия, которые в будущем могут трагически отразиться на судьбе детей и родителей.

Зачастую, законные представители детей этого не понимают, не оспаривают неправомерно вынесенные решения в суде, смиряются с несправедливостью, считая, что никаких серьезных последствий не будет. Между тем, решения имеют немаловажное значение:

- возможная постановка на учет как семьи в социально-опасном положении (СОП), как следствие - вмешательство в дела семьи и инициализация процесса постоянного наблюдения за семьей. Это порождает впоследствии неоднократное составление различных протоколов и актов (на которых почему-то нередко нет подписей родителей);

- неоднократное привлечение родителей по статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях может являться причиной подачи опекой иска об ограничении или лишении родительских прав;

- при рассмотрении дел в отношении родителей в суде (ограничение или лишение прав), суду представляются ранее вынесенные постановления Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, это играет немаловажную роль в принятии судебных решений, поскольку наличие таких постановлений формирует определенный образ семьи и родителей, подтверждая систематичность их якобы «неправомерных»

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

действий, связанных с ненадлежащим исполнением родительских обязанностей¹.

Подводя итог, отметим, что процесс сбора доказательств вины родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение ими обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних основывается по общему правилу, закрепленного в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Проблемой сбора доказательств, таких как свидетельские показания, является особый объект правонарушения, а именно права и законные несовершеннолетнего.

Мы считаем, что при сборе информации о жизни ребенка, о его семье сотруднику ПДН необходимо ставить вопросы таким образом, что бы они никак не нарушили психику ребенка.

Также, следует отметить, что только при наличии достаточных и допустимых доказательств возможно привлечение родителя или иного законного представителя к административной ответственности, ведь само по себе административное наказания не является существенным, однако, необходимо помнить, что при повторном привлечении к административной ответственности по статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возникают основания для лишения родительских прав.

¹ <https://rvs.livejournal.com>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Последовательная реализация ведущих принципов правового государства предполагает в качестве одной из первоочередных задачу обеспечения государством интересов личности, ее правового статуса, защиту от каких бы то ни было посягательств. Особенно это значимо в отношении несовершеннолетних, составляющих наименее защищенную часть общества.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Новеллой КоАП РФ является видоизмененная ст. 5.35 КоАП РФ (по сравнению с КоАП РФСФСР), предусматривающая административную ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Дела о таких правонарушениях вызывают определенные сложности в правоприменительной практике в связи с имеющимися в объективной стороне оценочными понятиями.

Не последнюю роль играет дифференциация рассматриваемого административного правонарушения и уголовно наказуемого аналога, сопряженного с жестоким обращением с детьми. Указанная уголовная норма в правоприменительной практике также вызывает серьезные сложности.

Определенные проблемы связаны с эффективностью применения имеющихся административных наказаний, применяемых к родителям и лицам, их заменяющим, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Вышеизложенное и вызвало необходимость обращения к научному анализу ст. 5.35 КоАП РФ, практике ее применения, а также профилактике данных деяний, свидетельствующих о факте семейного неблагополучия.

Исследование проблем административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих, за неисполнение обязанностей по содержанию и

воспитанию несовершеннолетних позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

Во-первых, исследование состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ, опиралось на общую теорию юридического состава, учет конструкции самой административно-деликтной нормы, анализ российского административно-деликтного и уголовного законодательства, практики его применения, уяснение роли видов ответственности родителей за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации и странах СНГ.

Это позволило выявить объективные и субъективные признаки рассматриваемого состава административного правонарушения, проблемные вопросы, касающиеся толкования объективной стороны, а также применения, предложить рекомендации по квалификации.

Основной закон нашего государства под особую защиту поместил материнство и детство (ст. 38). Конституционная норма, получая свое толкование, корреспондируется в отраслевое законодательство.

Так, в соответствии со ст. 63 Семейного кодекса Российской Федерации (далее - СК РФ) родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей. Право на воспитание ребенка есть личное неотъемлемое право каждого родителя. Родители обязаны заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии; обеспечить им получение основного общего образования, а также защищать права и интересы своих детей. За воспитание, содержание, обучение, развитие своих детей родители несут ответственность. Не последнюю роль в защите прав и законных интересов несовершеннолетних играют нормы об административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих.

Родовым объектом рассматриваемого административного правонарушения являются права и законные интересы несовершеннолетних. С учетом понимания родового объекта административно-правовой охраны полагаем, что нормы, направленные на защиту прав и законных интересов

несовершеннолетних, нуждаются в кодификации. Такой вариант организации норм видится более оптимальным, чем настоящее положение, в котором эти нормы рассредоточены по отдельным главам Особенной части КоАП РФ. Полагаем целесообразным дополнить КоАП РФ главой 5.1 «Административные правонарушения, посягающие на права и законные интересы несовершеннолетних» и поместить в данную главу следующие составы административных правонарушений, содержащиеся в КоАП РФ: 5.35, 5.36, 5.37, 6.10, 6.17, 6.19, 6.20, ч. 2.1 ст.14.16.

Конструктивные особенности ст. 5.35 КоАП РФ предопределили уникальность состава. Фактически административная ответственность родителей или лиц, их заменяющих, по данной статье предусмотрена за два самостоятельных состава административного правонарушения.

Первый состав предусмотрен ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, в диспозиции которой речь идет о «неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних».

Второй состав рассматриваемого правонарушения, предусмотрен ч. 2 ст. 5.35 КоАП РФ. Его объективную сторону образуют: действия, связанные с нарушением родителями или иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов несовершеннолетних, характеризующиеся следующим образом:

1. Лишение несовершеннолетнего права на общение с родителями или близкими родственниками, если такое общение не противоречит его интересам.

2. 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.

3. 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.

Рассматриваемое правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 5. 35 КоАП РФ, имеет уголовно наказуемый аналог, предусматривающий уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним. Норма уголовного закона содержит признак «жестокое обращение с детьми», который, как показал анализ нормативных правовых актов, законодательно не закреплён. Учитывая важность четкого понимания обозначенного термина для защиты прав и законных интересов несовершеннолетних от противоправных деяний, представляется необходимым закрепить данное понятие.

Для правоприменительной практики важны критерии отграничения этих смежных деяний, которые мы сводим к следующему. Во-первых, административное правонарушение, связанное с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних, совершается в форме бездействия и не наносит существенный вред несовершеннолетнему; во-вторых, отсутствие признаков жестокого обращения с несовершеннолетним; в-третьих, субъектами административного правонарушения являются лишь родители или лица, их заменяющие.

Юридическая характеристика рассмотренных субъектов имеет ярко выраженные особенности в отличие от общего понятия субъекта административной ответственности. Субъект в рассматриваемом случае специальный, наделенный обязанностями по содержанию и воспитанию несовершеннолетних. К первой группе субъектов относятся родители несовершеннолетнего, которыми в соответствии с Семейным кодексом

Российской Федерации (далее - СК РФ) признаются отец и мать, записанные в книге записей рождений. В случае, если родители не состоят в браке между собой, запись о матери ребенка производится по заявлению матери, а запись об отце ребенка - по совместному заявлению отца и матери ребенка, или по заявлению отца ребенка, или отец записывается согласно решению суда. Ко второй группе субъектов относятся законные представители несовершеннолетних (лица, заменяющие родителей). Анализ российского законодательства позволил заключить, что концепт «законные представители несовершеннолетних», отраженный в различных нормативных правовых актах, не имеет единого толкования.

Вместе с тем Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и вовсе не содержит толкования данного термина. Полагаем необходимым урегулирование данного пробела путем законодательного закрепления данного понятия в вышеуказанном ФЗ № 124-ФЗ. Четкое понимание субъекта рассматриваемого состава административного правонарушения важно постольку, поскольку позволяет выяснить, кто подлежит привлечению к административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Характеристика лиц, в отношении которых были составлены протоколы об административном правонарушении по ст. 5.35 КоАП РФ, позволила выявить следующее. Чаще всего протокол об административном правонарушении составляется сотрудниками ПДН ОВД в отношении матери

несовершеннолетнего (их) - 80 %, и это не случайно, поскольку в подавляющем большинстве случаев воспитанием занимается мать ребенка. Выявлены особенности, характеризующие личность, привлекаемую к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ: злоупотребление спиртными напитками, ведение аморального образа жизни, отсутствие постоянного или временного места работы, отрицательное воздействие на несовершеннолетнего.

Отцам, привлекаемым за совершение подобного правонарушения, присущи те же особенности. Все это свидетельствует о явлении семейного неблагополучия.

С учетом рассмотренной классификации типологий данной категории семей, анализа законодательства государств - участников СНГ определено, что в российском законодательстве термин «неблагополучная семья» не имеет толкования. Однако признаки неблагополучной семьи и семьи, находящейся в социально опасном положении, трудной жизненной ситуации совпадают и эти понятия можно использовать как синонимы.

По части 2 ст. 5.35 КоАП РФ, как показало исследование, к административной ответственности привлекались родители (один из бывших супругов), после брако разводных процессов, не исполняющих требований, установленных в судебных решениях.

С учетом рассмотренных объективных и субъективных признаков неисполнения обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних сформулировано определение.

Под неисполнением родителями и лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних следует понимать систематическое совершение законными представителями несовершеннолетних противоправных деяний (действий или бездействия), выражающихся в несоблюдении установленных международными нормативными актами, Конституцией Российской Федерации, Семейным кодексом Российской Федерации, судебными решениями требований по

содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних, при отсутствии квалифицирующих обстоятельств, предусмотренных уголовным законом.

Во-вторых, одной из задач настоящего диссертационного исследования являлось изучение механизма реализации административной ответственности за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, которое опиралось на общетеоретические положения о юридической ответственности, административных наказаниях с учетом особенностей санкций ст. 5.35 КоАП РФ.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией правоохранительных задач в сфере административной ответственности, представляют собой сложный механизм, включающий в себя воздействие одновременно материальных и процессуальных норм. Эффективность процессуальной составляющей зависит прежде всего от деятельности по реализации полномочий должностных лиц на ключевых стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

Применение ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ осуществляется по общим правилам производства по делам об административных правонарушениях, регламентированного КоАП РФ. Вместе с тем анализ правоприменительной практики позволил определить особенности производства по делам об административных правонарушениях за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

1. Характерной особенностью производства по делу об административных правонарушениях в отношении родителей или лиц, их заменяющих, является наличие различных субъектов, участвующих на основных стадиях административно-юрисдикционного процесса. Доминирующим субъектом на стадии возбуждения дела об административном правонарушении родителей или лиц, их заменяющих, осуществляющим подготовку и сбор материалов по делу, являются сотрудники органов внутренних дел (полицией) в лице инспекторов

подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, участковых уполномоченных полиции.

Правом возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении родителей и лиц, их заменяющих, обладают и иные органы административной юрисдикции, в частности члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые не в полной мере реализуют законодательные требования.

В соответствии с действующим законодательством рассмотрение дел исследуемого состава административного правонарушения находится в исключительной компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), являющихся коллегиальным органом административной юрисдикции.

Вместе с тем КДНиЗП, выполняя возложенную Федеральным законом Российской Федерации № 120-ФЗ от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», обязаны направлять основные усилия на работу с несовершеннолетними по предупреждению названных явлений, обязанность координировать систему субъектов профилактики. Назрела необходимость реформирования существующей организации КДНиЗП.

Нуждается в разработке такой порядок работы КДНиЗП со случаями неисполнения родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, который предполагал бы предварительное участие перед рассмотрением дела об административном правонарушении на заседании КДНиЗП, специалистов социальных служб и служб примирения с вовлечением в эту работу представителей общественных организаций и добровольцев.

Реализация административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих, осуществляется путем применения к ним административных наказаний. Для осуществления основной цели названного института административной ответственности, закрепленной в КоАП РФ, -

предупреждение правонарушений как со стороны родителей и иных законных представителей несовершеннолетних, так и иных лиц, необходимо сформировать эффективную систему мер административного воздействия.

С учетом анализа правоприменительной практики КДНиЗП выявлена неэффективность закрепленных законодательством об административных правонарушениях санкций в виде предупреждения и административного штрафа, применяемых к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних.

Назрела необходимость создания и развития сети социальных служб в целях проведения индивидуально-профилактической работы не только в отношении несовершеннолетних, но в отношении семей, имеющих детей и находящихся в трудной жизненной ситуации, совершивших правонарушения в отношении несовершеннолетних.

Создание и развитие сети служб примирения для проведения примирительных процедур в отношении семей, имеющих детей и находящихся в трудной жизненной ситуации, совершивших правонарушения в отношении несовершеннолетних, позволит использовать возможность

предупредительных мер и помочь родителям или лицам, их заменяющим, в воспитании несовершеннолетних.

Однако, если весь комплекс мер индивидуально-профилактической работы с родителями исчерпан, более того, родители или лица, их заменяющие, страдают алкогольной или иной зависимостью, полагаем целесообразным создание на территории нашего государства лечебно-трудовых профилакториев.

В качестве профилактической меры для родителей или лиц, их заменяющих, не имеющих доходов на содержание детей, а также страдающих алкогольной или наркотической зависимостью, по судебному решению ввести прохождение курса в лечебно-трудовом профилактории.

На наш взгляд, данная мера будет способствовать помощи неблагополучным родителям в излечении от имеющихся недугов.

В - третьих, применение статьи 5.35 КоАП РФ, связано с рядом трудностей, которые исходят из того, что нормы, направленные на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних регулируются различными отраслями российского законодательства.

Анализ законодательства государств - участников СНГ позволил заключить, что нормы об административной и уголовной ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних содержатся во всех законах, устанавливающих юридическую ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за неисполнение обязанностей по содержанию несовершеннолетних.

В связи с тем вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних регулируются и иными отраслями законодательства, юридическая ответственность родителей предусмотрена административным, гражданско-правовым и уголовным законодательством.

Применение юридической ответственности к нерадивым родителям является превентивной мерой, направленной на предостережения родителей от лишения или ограничения родительских прав. Рассмотренные примеры организации профилактической работы с неблагополучными семьями свидетельствуют о имеющемся потенциале, однако их использования в других субъектах нашей страны заслуживает более пристального внимания и изучения применительно к их особенностям и возможностям.

Обоснована необходимость использования семейно ориентированной модели социальной работы, главной целью которой должна стать защита детей от негативного воздействия со стороны самого близкого окружения, мобилизация внутреннего потенциала родителей для содержания и воспитания детей, а также сохранение ребенку кровной семьи.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Международные правовые акты

1. Конвенция о правах ребенка. (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

2. Кодекс Украины об административных нарушениях от 07.12.1984 № 8073-X // <http://kodeksy.com.ua>.

3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 года № 194-З. (с изм. и доп. от 17.07.2018 № 131-З) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь <http://www.pravo.by>.

4. Об установлении размера базовой величины. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 декабря 2017 года № 997. // <http://www.pravo.by>.

II. Нормативно - правовые акты федерального уровня

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 14.04.2014. №15. Ст.1691.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 11.10.2018 №364-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1). Ст.1.

3. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Федеральный закон Российской Федерации от 24.06.1999 № 120-ФЗ (с изм. и доп. от 27.06.2018 №170-ФЗ) //

Собрание законодательства Российской Федерации. 28.06.1999. №26. Ст.3177.

4. Об основных гарантиях прав ребенка. Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.1998 №124-ФЗ. (с изм. и доп. от 04.06.2018 №136-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. №31. Ст.3802.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 23.05.2018) // Российская газета. №238-239. 08.12.1994.

6. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 319-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.1996. №1. Ст.16.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. №25. Ст.2954.

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 340-ФЗ) // Парламентская газета. №140-141. 27.07.2002.

9. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 №340-ФЗ) // Российская газета. №220. 20.11.2002.

10. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации. Приказ МВД России от 14.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.03.2014 . №11.

11. Методические рекомендации о порядке применения частей 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утв. ФССП РФ 29.09.2011 № 04-15) // <http://legalacts.ru>.

III. Материалы правоприменительной практики

1. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении

1.