

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО  
ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,  
СОВЕРШЕННЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.01. 2020. 518. ВКР

Руководитель работы,  
\_\_\_\_Д.Г. Запрутин  
\_\_\_\_\_2020 г.

Автор работы,  
студент группы Ю-518  
\_\_\_\_Н.О. Гусева  
\_\_\_\_\_2020 г.

Нормоконтролер,  
\_\_\_\_О.В. Овчинникова  
\_\_\_\_\_2020 г.

Челябинск

2020

## АННОТАЦИЯ

Выпускная квалификационная работа «Порядок рассмотрения и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю –518, 93 с., библиогр. список – 77 наим., прил. 4.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации административной ответственности несовершеннолетних.

Предметом являются нормы российского законодательства в области рассмотрения и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, специальная литература и материалы судебной практики.

Цель заключается в выявлении проблемных вопросов назначения административной ответственности несовершеннолетним и поиске путей совершенствования законодательства. В работе освещено понятие административной ответственности несовершеннолетних, её разновидности, а также практический опыт применения наказаний к подросткам.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанным с нормативным закреплением понятия «административная ответственность несовершеннолетних» и с вопросами исполнения постановлений в административно –юрисдикционной деятельности. Результаты исследования могут способствовать совершенствованию практики применения норм о привлечении подростков к административной ответственности, а также обеспечить эффективное межведомственное взаимодействие между субъектами профилактики административных правонарушений, совершёнными несовершеннолетними.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2.
1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	
1.1 Эволюция отечественных государственных органов по профилактике безнадзорности и беспризорности правонарушений несовершеннолетних....	6.
1.2 Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних.....	13.
1.3 Виды административных наказаний, применяемых к несовершеннолетним.....	20.
2. СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШАЕМЫХ ЛИЦАМИ С АНТИОБЩЕСТВЕННЫМ ПОВЕДЕНИЕМ	
2.1 Понятие и основополагающие стадии производства по делам об административных правонарушениях, совершенными лицами, не достигшими совершеннолетия .....	28.
2.2 Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних...	36.
2.3 Связи комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с другими органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.....	44.
3. ПРОБЛЕМАТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	
3.1 Некоторые проблемы в деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений.	53.
3.2 Зарубежный опыт профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних через призму ювенальной юстиции.....	59.
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64.
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72.

## ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в России имеется совокупность проблем, сопряжённых с приумножением количества детей, находящихся в социально – опасном положении, которое провоцирует рост административных правонарушений среди несовершеннолетних. Очевидно, что первостепенной задачей для общества и государства выступает профилактика детской преступности, которая координирующую роль которой осуществляют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее –комиссии), а исполняющие функции реализуется иными правоприменительными органами.

Основная проблематика данной выпускной квалификационной работы заключается в отсутствии единого законодательного регулирования деятельности всех субъектов профилактики административных правонарушений несовершеннолетних. Данное обстоятельство не позволяет определить административно – правовой статус комиссий в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних, осуществлять эффективную работу подразделений и должностных лиц органов внутренних дел, в чьи полномочия входят обязанности по исполнению законодательных актов, касающихся административной ответственности несовершеннолетних, определить главенствующую роль какого –либо органа в профилактике отклоняющегося поведения детей, разграничить их полномочия и функции, а также урегулировать межведомственное взаимодействие между компетентными органами.

Второй по значимости проблемой является действующий с 01.07.2002 г. КоАП РФ, базирующийся на принципах гуманизма и презумпции невиновности, который расширил список оснований освобождения от административной ответственности несовершеннолетних, но не

обеспечил принцип неотвратимости административной ответственности подростков, что на практике приводит к безнаказанности подростка.

Перечисленная выше совокупность обстоятельств повлияла на выбор темы исследования и определила его основные направления, поскольку они свидетельствуют о пробелах в законодательстве и предписывают субъектам правоприменения более объективно и всесторонне, чем это делалось до настоящего времени, рассмотреть многие спорные вопросы института административной ответственности несовершеннолетних, проработать рекомендации по совершенствованию материальных и процессуальных норм, в целях укрепления правопорядка и законности в деятельности правоприменительных органов.

Основной вклад в разработку теоретических аспектов административной ответственности несовершеннолетних сделали отечественные учёные советского, а также постсоветского периода: Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, К.С. Бельский, М. Н. Бирюков, А.Б. Иванюженко, Е.Ю. Корчагина, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, С.Ф. Мазурин, Л.А. Стеблецова, Н.Г. Салищева, М.С. Студеникина, А.П. Шергин, А.П. Ключниченко, О.П. Мельниченко и другие.

Цель заключается в исследовании и резюмировании материала, отражающего главные проблемы административной ответственности несовершеннолетних правонарушителей, а также сопряжена с поиском путей совершенствования действующего законодательства.

Для эффективной реализации целей в исследовании определяются следующие задачи:

- определение понятия и сущности административной ответственности несовершеннолетних лиц, включая исторический и правовой аспект её формирования;
- ознакомление с видами административных наказаний, назначаемых несовершеннолетним, их родителям, опекуна и попечителям

или законным представителям, а также определение специфики и эффективности их применения;

- раскрытие специфики производства по делам об административных правонарушениях, совершенных лицами, не достигшими возраста совершеннолетия;

- исследование особенностей прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних;

- выявление препятствий, затрудняющих осуществление административно – юрисдикционной деятельности субъектов системы профилактики административных правонарушений несовершеннолетних;

- изучение зарубежного опыта профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних через призму ювенальной юстиции, а также разрешение вопроса о возможности и эффективности его применения в Российской Федерации;

- создание новых рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав детей и практики его применения.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составляет комплекс научных методов познания. Преимущественно значимыми из них являются: исторический и системный, конкретно – социологический и статистический, а также методы индукции и дедукции.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе исполнения административной ответственности в отношении несовершеннолетних лиц, их родителей, законных представителей, а также опекунов и попечителей.

Предметом являются нормы российского законодательства в области рассмотрения и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, реализованных несовершеннолетними, а также специальная литература и материалы судебной практики.

Теоретическая и практическая значимость сформулированных в ходе исследования выводов и предложений, состоит в раскрытии основных проблем административно –юрисдикционной деятельности комиссий, анализ которых в дальнейшем может способствовать совершенствованию практики применения норм о привлечении подростков к административной ответственности.

Результаты исследования были опубликованы в двух сборниках:

1) Международный научно – практический электронный журнал: «Моя профессиональная карьера выпуск №7–том 2», г. Кемерово, Издательский центр РИНЦ, 2019 г. С.78.Тема научной статьи: «О некоторых проблемах в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений несовершеннолетних».

2) Сборник «Современные проблемы юридической науки»Челябинск, Издательский центр ЮУрГУ, 2020 г. Тема научной статьи: «Профилактика преступлений несовершеннолетних в России через призму ювенальной юстиции».

Структура выпускной квалификационной работы определена целью, задачами и логикой исследования и состоит из введения, трёх глав, объединяющих 3 параграфа, заключения, библиографического списка.

# 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

## 1.1 Эволюция отечественных государственных органов по профилактике безнадзорности и беспризорности правонарушений несовершеннолетних

В России забота о детях на протяжении веков являлась нормой общественной жизни и на сегодняшний день остаётся приоритетным направлением государства. Хронологические рамки опыта борьбы с девиантным поведением несовершеннолетних подробно отображают характер деятельности правоприменительных органов и связаны с советским периодом с 1917 по 1991 гг. Стоит отметить, что именно в это время забота о неблагополучных детях становится объектом профессиональной деятельности учёных, практиков и благотворительных обществ.

14 января 1918 г. был принят Декрет о комиссиях для несовершеннолетних<sup>1</sup>, который детализировал в статье 1 факт ликвидации судов и тюремного заключения для малолетних и не достигших восемнадцати лет лиц, а также конкретизировал, что дела о несовершеннолетних обоих полов до семнадцати лет, совершивших антиобщественные и противоправные проступки, рассматриваются исключительно комиссиями, основным направлением деятельности которых стало проведение индивидуальных профилактических бесед с подростками и их семьями, а также осуществление контроля за поведением родителей в случае ненадлежащего воспитания ими детей и многое другое<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Декрет СНК РСФСР от 14.01.1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 16. Ст. 227.

<sup>2</sup> Коннов Н.Н. Исторический аспект формирования государственной системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних в России // Актуальные проблемы публичного права: материалы международной очной научно-практической конференции. Владимир: 2017. № 1(42). С. 44–50.



В 20–е годы XX в. детская беспризорность превратилась в социальное бедствие из-за голода и эпидемий. Оконченная гражданская война повысила у детей–сирот необходимость в социальной помощи, заботе и тепле. В связи с этим Народным комиссариатом просвещения был образован Центральный карантинно– распределительный детский пункт (далее – ЦКРДП), представляющий собой учреждение временного содержания беспризорных и склонных к правонарушениям несовершеннолетних, созданный для оказания первой доврачебной и социальной помощи нуждающимся детям<sup>1</sup>. Примечательно, что во время политики военного коммунизма в систему органов, рассматривающих дела с участием малолетних лиц, был вновь включён суд, поскольку кризис в стране привёл к увеличению количества правонарушений. В это время сформировалась сеть специальных органов, которая состояла из закрытых учреждений для детей, не совершавших преступлений, а также для уже осужденных. Указанные учреждения различались названиями (в городах – трудовые дома, в сельской местности – колонии, детдома, коммуны и др.), а также особенностями режима и контингента, при этом все они комбинировали как воспитательные, так и принудительные меры воздействия, успешно реализовывали задачи, связанные с исправлением трудных подростков и определением их дальнейшей роли в обществе<sup>2</sup>.

Для данного этапа характерен вклад в научную и практическую деятельность по социальной защите некоторых педагогов. Так, в 1920 г. А.С. Макаренко организовал трудовую исправительную колонию открытого типа, где приучал подростков к дисциплине и труду. Интересный подход в воспитании детей выбрал М.М. Пистрак, создавший школу, в которой был

---

<sup>1</sup> Беженцев А.А. Историческое развитие органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период // Актуальные вопросы современной юриспруденции. СПб, 2017. № 2. С. 56–61.

<sup>2</sup> Дубоносова А.Э. Роль государства в профилактике преступлений несовершеннолетних: исторический аспект // Адвокатская практика. 2005. № 6. С. 15–22.

единый коллектив, без деления на учителей и учащихся<sup>1</sup>. Примечательно, что в 1921 году для решения «детских» проблем по инициативе Ф. Е. Дзержинского была создана Деткомиссия ВЦИК, для осуществления взаимодействия между государственными ведомствами и общественностью.

Важным шагом на пути улучшения жизни детей стало формирование органов социальной инспекции, в целях эффективной борьбы с детскими правонарушениями. Их основные задачи были закреплены Декретом Совнаркома от 23 декабря 1921 г.<sup>2</sup>, в соответствии с которым социальные инспекции осуществляли: дежурство в общественных местах, задержание и доставку несовершеннолетних правонарушителей в приёмники или распределители, предназначенные для изъятия подростков из неблагополучной среды. Также впервые была создана Детская чрезвычайная комиссия (далее – ДЧК), занимающаяся разработкой концепций по борьбе с голодом (создание столовых, приемников, эвакуация детей).

Коренные изменения произошли в 1931–1938 гг. по причине вступления в законную силу Постановления СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31.05.1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»<sup>3</sup>, в соответствии с которым были ликвидированы комиссии по делам несовершеннолетних всех уровней, а обязанности по противодействию преступности переложены на органы милиции. Впервые открыли комнаты привода для безнадзорных и беспризорных детей, в которых работали сотрудники с педагогическим образованием. А в 1935 г. было положено начало участия прокуроров, следователей, адвокатов в разбирательствах, связанных с правонарушениями несовершеннолетних. Данный факт демонстрирует первоначальный этап формирования целостной ювенальной

---

<sup>1</sup> Ашин А.А. Воспитательная колония: история и современность: монография / Владимир, 2016. С.428.

<sup>2</sup> Декрет СНК РСФСР от 23 сентября 1921 г. «О детской социальной инспекции» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 66. Ст.506.

<sup>3</sup> Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» // Собрание законов СССР. 1935. № 32. Ст. 252.

юстиции, которая в России в настоящее время развита неполноценно. Следовательно, первоначальный этап создания системы профилактики несовершеннолетних (1917–1938 гг.) является прогрессивным, так как сопряжён с созданием концепции многоуровневой системы учреждений социального воспитания, а также охвачен активной работой общественности в вопросах девиантного поведения несовершеннолетних.

Новые серьёзные вопросы в области борьбы с административными правонарушениями несовершеннолетних сформировались во время Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.), в связи с тем, что её последствия привели к экономическому кризису в стране, увеличению количества сирот, а также исчезновению многих детских учреждений и т.д. В обозначенный выше период в соответствии с постановлением СНК СССР от 23.01.1942 г. «Об устройстве детей, оставшихся без родителей»<sup>1</sup> были образованы действенные комиссии по устройству сирот, которые занимались определением последних в семьи трудящихся, оказывая им материальную помощь. Так как детские дома были переполнены, новые строились в сжатые сроки, все учреждения для детей испытывали значительный недостаток в продовольственном и вещевом снабжении, вследствие чего воспитанниками детских домов совершались такие незначительные административные правонарушения, как кражи, обмен имущества детских домов на базарах, хулиганства. Итак, в годы Великой Отечественной войны удалось в кратчайшие сроки создать множество образовательных учреждений, повсеместно возросло количество детских домов, а также расширилась сеть приемников–распределителей и возрождён семейный патронат.

Третья попытка формирования системы органов, осуществляющих административно –юрисдикционную деятельность в отношении несовершеннолетних началась с середины 50–х годов XX века. Повсеместно

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР № 75 от 23.01.1942 г. «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» // СП СССР. 1943 г. № 3. Ст. 24.

были созданы детские комнаты милиции, которые боролись с безнадзорностью, помогали подросткам в трудоустройстве и учёбе. Позитивный опыт социальной политики в этот период времени связан с усиленным развитием специализированной структуры органов профилактики правонарушений несовершеннолетних (приемников–распределителей, исправительно–воспитательных учреждений и др.), увеличением количества детских спортплощадок при школах<sup>1</sup>.

В 1966–1967 гг.– восстанавливается деятельность комиссий, права и обязанности которых были уточнены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 03.06.1967 г.«Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних»<sup>2</sup>. С этого момента на комиссии возложены обязанности по координации деятельности не только государственных органов, но и общественных организаций в вопросах защиты прав детей. Главными задачами комиссий по делам несовершеннолетних стали: организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав детей, рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также осуществление контроля за условиями содержания несовершеннолетних и проведением с ними воспитательной работы в специальных учебно– воспитательных учреждениях. Комиссии по делам несовершеннолетних создавались при исполнительных комитетах районных, городских, окружных, областных, краевых советов народных депутатов, при советах министров автономных республик и при Совете Министров РСФСР. В связи с этим, рассматриваемый этап связан с расширением системы социального воспитания, поскольку выросла сеть общеобразовательных школ, школ –интернатов и т.д.

---

<sup>1</sup>Коннов Н.Н. Исторический аспект формирования государственной системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних в России// Молодой учёный. 2017. №1. С. 45.

<sup>2</sup>Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних»// Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536.

В 1970–х гг. впервые появился новый институт индивидуальной профилактики – общественные воспитатели<sup>1</sup>, которые организовывали досуг несовершеннолетних по месту их жительства (кружки шитья, спортивные секции и т.д.), однако, большая часть подростков, поставленных на учёт, не были охвачены данной формой воспитания. Недостатки практической работы 70–80 х гг. выражались в том, что деятельность субъектов профилактики реализовывалась на общественных началах, многие учебные заведения были безучастны к судьбам подростков, так как в приоритете стояла отчётность, а формализм и некомпетентность деятельности общественности, не позволяли учитывать интересы несовершеннолетних.

Переходный момент в деятельности субъектов профилактики асоциального поведения и правонарушений несовершеннолетних лиц, стало принятие Указа Президента РФ от 06.09.1993 г. №1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>2</sup>, согласно которому в систему безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних помимо комиссий по делам несовершеннолетних были официально включены органы опеки и попечительства, аппараты управления и органы социальной защиты населения, образования и здравоохранения, органов внутренних дел и службы занятости населения, а также иные органы, осуществляющие меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

В целом, 90–е г. XX века характеризуются стадией «застоя». В связи с перестроечными процессами, система профилактики безнадзорности, беспризорности и преступности несовершеннолетних была практически разрушена, несмотря на то, что именно в этот период было принято

---

<sup>1</sup>Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 13.12.1967 г. № 212/1 «Об утверждении Положения об общественных воспитателях несовершеннолетних» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 5. Ст. 1239.

<sup>2</sup>Указ Президента РФ от 06.09.1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002 г. № 5. Ст. 541.

множество законов, связанных с защитой детей: ФЗ от 04.12.1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>1</sup>, ФЗ от 24.06.1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>2</sup> и т.д. В России были утрачены проверенные на практике формы и методы деятельности по предупреждению преступлений несовершеннолетних. Анализ сложившейся практики в начале XXI века позволяет говорить о влиянии советской системы профилактики правонарушений на действующую российскую систему. Попытки решить проблемы беспризорности и преступности несовершеннолетних принимались неоднократно. Их результатами на федеральном уровне были: создание правительственной комиссии, и учреждение должности Участкового по правам ребенка при Президенте РФ. Однако, количество детей, вставших на путь криминала, не уменьшилось.

Таким образом, анализ основных этапов формирования системы предупреждения девиантного поведения несовершеннолетних в России показывает, что самые эффективные и прогрессивные действия в области реализации законодательной и правоприменительной, а также социально–педагогической практики по предупреждению отклоняющегося поведения несовершеннолетних наблюдались лишь с 60–е и 80–е года. Изменения, которые произошли в начале 90–х годов, прекратили развитие в этой сфере. Следовательно, имеющийся положительный многолетний опыт, накопленный в отечественной практике профилактической деятельности, не получил достойной оценки. В настоящий момент законодательные акты во многом ориентированы на возрождение превентивной политики государства

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.1996 № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст.3607.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

по отношению к несовершеннолетним с негативно отклоняющимся поведением.

## 1.2 Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних

Под административной ответственностью лиц, не достигших совершеннолетия, в юридической литературе принято понимать форму государственного реагирования на административные правонарушения, которая выражается в применении к ним конкретных действенных административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм, и одновременно предусматривает их специфическую обязанность нести установленные законодательством неблагоприятные последствия.

Отметим, что действующее законодательство чётко не раскрывает определения административной ответственности. Так, в КоАП РФ лишь указывается на факт того, что мера административной ответственности выражается через административное наказание. Следствием отсутствия законодательного определения является формирование многочисленных точек зрения среди учёных по поводу сущности административной ответственности, что приводит к дискуссиям и неопределённостям в правоприменительной практике. Однако, в юридической литературе чаще всего встречаются два основных признака, которые многие учёные и практики берут за основу дефиниций административной ответственности: административный проступок и административное взыскание. То есть административная ответственность всегда связана с применением принудительных мер, обоснована санкциями правовых норм и представляет собой реакцию компетентных органов на правонарушение, следствием которой является осуществление санкций. Специфические особенности административной ответственности несовершеннолетних разнообразны,

поскольку последняя сформирована на основах юридической ответственности, обладает характерными её признаками и является одним из видов. Следовательно, вполне уместно исследовать сущность и содержание административной ответственности несовершеннолетних, путём определения понятия юридической ответственности<sup>1</sup>.

Юридическая ответственность выступает одним из элементов правовой системы, который реализуется через государственное принуждение и тесно связан с определенными неблагоприятными последствиями, которые лицо обязано претерпеть за совершение противоправных и виновных деяний. Это могут быть ограничения морального или имущественного характера. Специфика указанных ограничений заключается в том, что они наступают вследствие совершения правонарушения. Появление в правовой системе административной ответственности несовершеннолетних связано с выделением из уголовного права правонарушений, которые осуществляются без сложной процедуры привлечения к ответственности, обладают меньшей общественной опасностью и не требуют применения суровых мер наказания. Данные малозначительные деяния обычно именуют правонарушениями<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что административной ответственности несовершеннолетних свойственны признаки юридической ответственности, она имеет собственные специфические черты. Рассмотрим некоторые из них:

- административная ответственность наступает за менее опасные деяния, чем преступления, то есть, административные наказания менее суровы, чем уголовные;
- назначение административного наказания к несовершеннолетним не влечет судимости лица, совершившего правонарушение;

---

<sup>1</sup>Лобанов К.Н. К вопросу об административной ответственности несовершеннолетних // Проблемы правоохранительной деятельности несовершеннолетних. М., 2017. № 6. С.66.

<sup>2</sup>Татарян В.Г. Административное и административно–процессуальное право: учебник. М., 2009. С.45.



– административная ответственность может быть установлена также законами субъектов Российской Федерации, в отличие от уголовной ответственности<sup>1</sup>.

Достоинны внимания и иные особенные признаки, присущие административной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия, к которым можно отнести:

1) разъяснительный характер административной ответственности, проявляющийся в воспитательной работе компетентных органов, которые чаще всего к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет применяют меры воздействия, а не административные наказания;

2) приоритетное направление уполномоченных органов в процессе применения мер административной ответственности, которое ориентировано на производство дела об административном правонарушении по общим основаниями (эпизод совершения мелкого хищения или злостного неповиновения законному требованию сотрудника полиции, а зачастую нарушения правил дорожного движения и многое другое).

Примечательно, что для каждого вида юридической ответственности характерен основополагающий признак, а именно наличие фактического основания, реализации правовой санкции. Если административное дело возбуждено в отношении лица, не достигшего возраста совершеннолетия, то главным основанием привлечения его к административной ответственности будет наличие общественной опасности, мнения о которой являются дискуссионными, так как не нашли своего закрепления в действующем законодательстве.

В научной литературе сложилось два подхода по их разграничению. Одни учёные утверждают, что общественная опасность является признаком как уголовных преступлений, так и административных правонарушений, они отличаются исключительно по степени общественной опасности. Допустим,

---

<sup>1</sup>Макаренко И.А. Личность несовершеннолетнего обвиняемого как объект криминалистического исследования. М., 2016. С. 259.

по мнению Л.Л. Попова<sup>1</sup>, общественная опасность является признаком административного правонарушения, выражением его противоправности. Другие убеждены, что по своему характеру административные правонарушения, в отличие от преступлений, не являются общественно опасными и им присуща общественная вредность. Например, Д.Н. Бахрах<sup>2</sup> делает акцент на преобладающий антиобщественный характер преступлений и отмечает, что степень вредности административных правонарушений по сравнению с первыми очень мала, в связи с чем они не являются общественно опасными<sup>3</sup>. Мнение предыдущего автора придерживает также и М.С. Студеникина<sup>4</sup>, которая убеждена, что административный проступок не является общественно опасным деянием. Таким образом, спор об общественной опасности или общественной вредности административных правонарушений вытекает из различных подходов к самой сущности административных правонарушений, совершённых несовершеннолетними.

Какая точка зрения наиболее верна? Обратимся к законодательному определению административного правонарушения, а именно к статье 2.1 КоАП РФ, в которой где делается акцент на противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое действующим законодательством установлена административная ответственность для несовершеннолетнего правонарушителя. Указанное выше положение также нашло своё закрепление в Законе Челябинской области от 02.06.2010 года №584–ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области»<sup>5</sup>. Из этого следует, что только при наличии деяния с вытекающими последствиями может быть образовано правонарушение, которое будет представлять собой акт волевого поведения

---

<sup>1</sup> Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. М., 2016. С.9.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2008. С.289.

<sup>3</sup> Россинский Б.В. Административное право. М., 2008. С. 70.

<sup>4</sup> Студеникина М.С. Советское административное право. М., 1997.

<sup>5</sup> Закон Челябинской области от 2 июня 2010 года №584–ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области»// Южноуральская панорама. 2007. № 182.

и проявляться в двух аспектах: действии или бездействии. Недопустимо относить к правонарушениям мысли и желания человека, а также перепады настроения и чувства, если они не реализовались в определенный поступок, потому что деяние взаимосвязано с сознанием и волей человека и если нет одного из этих элементов, то действие не приобретёт характер человеческого поведения<sup>1</sup>.

В чём выражается действие или бездействие и данные формы человеческого поведения разграничить между собой? Действие всегда связано с нарушением запрета и сопряжено с активным невыполнением законного требования, бездействие, напротив, носит пассивный характер и выражается в невыполнении обязанностей, например, человек не совершает определенных действий, которые заблаговременно предусмотрены нормой права. Рассмотрим примеры исследуемых форм подробнее. Допустим, курение несовершеннолетним табака на детской площадке (часть 2 статья 6.24 КоАП РФ) – действие, а неисполнение родителями обязанностей воспитания несовершеннолетних (статья 5.35 КоАП РФ) – бездействие.

Обобщая вышеизложенное можно отметить индивидуальные признаки правонарушения, без которых оно не может признаваться таким, к ним относят: общественную опасность и противоправность, а также виновность и наказуемость. То есть основная задача противоправности заключается в подтверждении факта нарушения лицом законных требований государства. В случае если лицо, не достигшее совершеннолетнего возраста, совершает деяние, не предусмотренное законодательством, то оно не может считаться правонарушением даже при наличии пробела в законе.

Противоправное поведение демонстрирует, что действием или бездействием нарушаются не только нормы, но и правила, предусмотренные законодательством. Однако, не во всех случаях после совершения

---

<sup>1</sup>Вельможина Н.В. Сущность и особенности административной ответственности несовершеннолетних // Проблемы предупреждения и раскрытия преступлений. Воронеж, 2017. № 5. С.62.

противоправного деяния наступают вредные последствия, иногда для его наличия необходимо всего лишь нарушения требований, предписанных законом. В основе то, что соблюдение этих норм охраняется мерами административной ответственности. Следовательно, если совершено деяние, которое причинило вред общественным интересам, но оно не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ или иного нормативного акта, то административная ответственность исключена, поскольку применение норм административного права по аналогии не допускается.

Какими же специфическими особенностями обладает сущность административной ответственности несовершеннолетних и в чём она выражена? Обратим внимание на следующие из них:

– в отличие от взрослых правонарушителей цели административной ответственности, используемые в отношении несовершеннолетних, в меньшей степени лишают их прав и свобод, объем и степень личностных ограничений также сведена к минимуму.

– на законодательном уровне установлен запрет, заключающийся в невозможности применения к лицам, не достигшим возраста совершеннолетия, меры наказания идентичные для взрослых правонарушителей (например, согласно части 2 статьи 3.9 КоАП РФ недопустимо назначать несовершеннолетнему административное наказание в виде административного ареста);

– несовершеннолетний подлежит административной ответственности, если совершённое им административное правонарушение призвано общественно опасными, например, части 1, 2, 3 статьи 20.20 КоАП РФ (потребление алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах), статья 20.21 КоАП РФ (появление в общественных местах в состоянии опьянения), статья 7.27 КоАП РФ (мелкое

хищение), статья 6.24 КоАП РФ (нарушение установленного запрета курения табака в общественных местах);

– за совершение административных правонарушений бремя ответственности одновременно с несовершеннолетними, могут претерпевать и их родители, опекуны и попечители или законные представители (статья 20.22 КоАП РФ – распитие несовершеннолетними алкогольной и спиртосодержащей продукции);

– при наличии особых обстоятельств и совершения проступка несовершеннолетних могут не привлекать к административной ответственности. Вследствие этого, можно говорить о том, что возраст такого правонарушителя является обстоятельством, смягчающим административную ответственность. Исключение составляют случаи, когда несовершеннолетний достиг шестнадцатилетнего возраста и имеет самостоятельные доходы. Судья, исходя из обстоятельств совершенного административного правонарушения, вправе принять решение о самостоятельном возмещении несовершеннолетним причиненного вреда или обязать своим трудом устранить этот ущерб<sup>1</sup>.

Обобщая всё вышесказанное, можем сделать вывод о том, что административная ответственность несовершеннолетних представляет собой определенный вид юридической ответственности, выражающийся в государственном реагировании компетентных органов на административные правонарушения, совершённые несовершеннолетними, и связан исполнением санкций нарушенных норм.

### 1.3 Виды административных наказаний, применяемых к несовершеннолетним

---

<sup>1</sup> Василевич Г.А. Административное право и процесс. М., 2018. С.139.

КоАП РФ придал административным наказаниям карательный характер, который выражается в лишении и ограничении прав виновного лица, а также направлен на предупреждение совершения им новых правонарушений. Исследуемые ограничения нашли своё отражение в п.п. 1,2 части 1 статьи 3.2 КоАП РФ, закрепляющей виды административных наказаний, которых в настоящее время насчитывается десять, однако, в отношении детей – правонарушителей компетентные органы в лице комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссий) применяют такие виды наказания как: предупреждение и административный штраф. Примечательно, что законодатель в статье 3.9 КоАП РФ установил запрет на назначение несовершеннолетним административного ареста и определил, что иные виды наказания могут налагаться только судьёй.

Административные наказания в отношении несовершеннолетних преследуют, прежде всего, цель – предупреждение совершения новых правонарушений. При назначении административного наказания к исследуемой категории лиц учитывают: непосредственно возраст, психические особенности ребёнка и его индивидуальные особенности. Также судьи при рассмотрении дела с участием несовершеннолетнего обращают внимание на характер совершенного действия (бездействия), их общественную опасность, тяжесть последствий, выявляют причины и условия, которые способствовали их совершению, а также условия семейной жизни и воспитания, окружение подростка. Положения действующего законодательства акцентируют наше внимание на сроках назначения административного наказания, так по общим правилам оно может быть наложено на несовершеннолетних либо их родителей не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, в случае, если правонарушение признано длящимся, то не позднее двух месяцев со дня его обнаружения (статья 4.5 КоАП РФ).

Более подробно раскроем понятие и порядок назначения, а также исполнения административных штрафов в отношении несовершеннолетних. По мнению А.Я. Сеньчура—штраф подразумевает денежное взыскание, которое выражается в рублях и назначается как при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка, так и при его отсутствии. Данный автор убежден, что штраф является самым мягким наказанием в системе наказаний<sup>1</sup>. Интересна точка зрения В.В.Крюкова, который отметил, что штраф— это наказание, которым сложно добиться исправления и перевоспитания виновного лица<sup>2</sup>. Справедливость данного высказывания подтверждается тем, что большая часть несовершеннолетних, совершивших административное правонарушение, не имеет самостоятельного заработка, и получается, что бремя ответственности за содеянное ложится не на них, а на их родителей и законных представителей.

Проанализируем правоприменительную практику привлечения несовершеннолетних к административной ответственности Территориальной комиссией города Челябинска по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая в полном объеме справляется с поступающими к ним протоколами, не передавая их на рассмотрение мировому судье. Так, в постановлении о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении от 07.12.2019 года комиссии по делам несовершеннолетних и их прав Metallургического района г. Челябинска, коллегиальным органом рассматривался протокол об административном в отношении пятнадцатилетней гр. И., совершившей хищение женской юбки, которую несовершеннолетняя положила в сумку и вынесла из магазина «Sinsay», расположенного в ТРК «Алмаз», по адресу: Копейское шоссе, д.64. Вина несовершеннолетней гр. И. в совершенном правонарушении была

---

<sup>1</sup>Сеньчура А.Я. Об эффективности наказаний несовершеннолетних // Молодой учёный. 2017. № 9 (143). С. 242.

<sup>2</sup> Крюков В.В. Цели уголовного и административного наказания: понятие, виды, механизмы достижения: дис. канд. юр. наук. Саратов, 2017. С.90.

подтверждена материалами административного дела: рапортами сотрудников ОМВД, объяснениями несовершеннолетней и продавца, товарным чеком.

Исследовав вышеперечисленные доказательства, комиссия учла положительные характеристики из школы (хорошие способности к учёбе, отсутствие пропусков без уважительных причин и т.д.), семейные связи с родителями, обстоятельства смягчающие административную ответственность (несовершеннолетний возраст), а также признала несовершеннолетнюю гр. И. в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 7.27 КоАП РФ (мелкое хищение чужого имущества) и назначила административное наказание в виде штрафа в размере 1000 (одна тысяча) рублей. В связи с тем, что несовершеннолетняя гр. И. не имеет самостоятельного заработка, бремя ответственности по выплате штрафа будут нести её родители или законные представители<sup>1</sup>.

Итак, указанная ситуация демонстрирует, что эффективность наказания в виде административного штрафа сводится к нулю, так как на современном этапе развития законодательства реальных рычагов воздействия на несовершеннолетних нет, подростки остаются безнаказанными. А отсылки многих практиков к тому, что родители или законные представители, уплатившие штраф за несовершеннолетнего, предотвращают повторные, подобные деяния, являются безосновательными, поскольку уже случившийся факт совершения административного правонарушения ребёнком, свидетельствует о том, что указанные выше лица не имеют влияния на него.

– Второе административное наказание, применяемое к несовершеннолетним правонарушителям, выражается в предупреждении, которое выносится, если административное правонарушение не причиняет существенного вреда окружающим людям и совершено впервые. Под

---

<sup>1</sup> Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района г. Челябинска от 7 декабря 2019 года «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении». URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 27.02.2020).



предупреждением принято понимать официальное порицание лица<sup>1</sup>. По своему содержанию предупреждение – мера морально–правового воздействия, при этом её применение влечет за собой неблагоприятные правовые последствия. Характерными условиями применения такой меры воздействия как предупреждения являются:

– запрет посещения определенных мест;

1) Назначить предупреждение можно только за впервые совершенный поступок (при повторных нарушениях закон будут применяться иные санкции);

2) От действий виновного лица не должно наступать негативных последствий в виде вреда здоровью, окружающей среде либо государственным и общественным интересам;

3) Использовать такую форму порицания можно, если эта санкция прямо указана в статье КоАП РФ<sup>2</sup>.

Так, постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по Metallургическому району от 21.01.2020 г. в отношении гр. С., учащегося в МБОУ СОШ №141 г. Челябинска, комиссией была применена мера воспитательного воздействия, а именно предупреждение, в связи с тем, что подросток после окончания занятий в школе попросил у своего одноклассника гр. А. сотовый телефон, чтобы позвонить маме, после передачи которого побежал в сторону леса с целью сокрытия, а в дальнейшем спрятал его у себя дома<sup>3</sup>. При назначении административного наказания комиссия учла объяснения двух подростков, а также характеристики из школы в отношении гр. С. Признание вины и

---

<sup>1</sup>Загоруйко И.Ю. К вопросу о привлечении к административной ответственности несовершеннолетних // Успехи современной науки, 2017. № 4. С. 38.

<sup>2</sup> Жеребцов А. Н. Административная правоприменительная практика: теоретический и практический аспекты. М, 2018. С. 78.

<sup>3</sup>Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района г. Челябинска от 21.01.2020 года «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении». URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 27.02.2020).

добровольная сдача сотового телефона, а также несовершеннолетний возраст правонарушителя выступили смягчающими обстоятельствами по данному делу.

Примечательно, что в статье 2.3 КоАП РФ законодатель предусмотрели возможности освобождения несовершеннолетнего от административной ответственности, которые могут выражаться в таких мерах воспитательного характера, как:

- ограничение досуга несовершеннолетнего;
- возложение обязанности принести публичные извинения перед лицом, чьи интересы были нарушены противоправным поведением несовершеннолетнего;
- возложение обязанности возместить причиненный материальный ущерб либо оплатить штраф (если лицо эмансипировано, достигло 16 лет и имеет собственный заработок);
- передача несовершеннолетнего под надзор родителей или лиц, их заменяющих, или общественных воспитателей;
- направление несовершеннолетнего в специальное лечебно–воспитательное учреждение;
- помещение несовершеннолетнего, в случае систематического нарушения им правил общественного поведения, в специальное учебно–воспитательное учреждение (профессионально–техническое училище)<sup>1</sup>.

Например, постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите прав Metallургического района г. Челябинска от 16.02.2016 г. несовершеннолетний гр. Б., признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 КоАП РФ (побои), и ему назначено наказание в виде выговора, в связи с тем, что на перемене в МБОУ СОШ №73 гр. А. нажал пальцем на шею гр. Б.,

---

<sup>1</sup>Батова О.В. Специфика применения мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетнего с применением принудительной меры воспитательного воздействия // Успехи современной науки и образования. 2016. № 12. С. 26.

причинив тем самым ему физическую боль. Решение о применении к данному подростку административного наказания в виде выговора основывалось на том, что в действиях последнего отсутствует состав преступления, предусмотренный уголовным законодательством<sup>1</sup>.

Отметим, что административные наказания с участием несовершеннолетних могут быть следствием наказания их родителей, чьей главной обязанностью выступает забота о здоровье, развитии, образовании своего ребенка, а также защита его прав и интересов. Так как родители являются законными представителями несовершеннолетнего ребенка, они несут ответственность за его деяния, в том числе административную ответственность<sup>2</sup>.

Физические или юридические лица, которых интересует судьба несовершеннолетнего, могут обратиться в комиссию по делам несовершеннолетних, территориальные органы полиции с ходатайством о привлечении к административной ответственности. К таким лицам можно отнести бабушек, дедушек, ближайших родственников, представителей органов опеки и попечительства, администрации школы, а также одного из родителей несовершеннолетнего.

В статьях КоАП РФ содержатся перечень оснований, за которые родители несовершеннолетних привлекаются к ответственности:

- Употребление не достигшим совершеннолетия ребенком наркотических веществ согласно статье 20.22 КоАП РФ.
- Появление в публичных местах несовершеннолетнего ребенка в нетрезвом состоянии или распивание им напитков включенным в число алкогольных согласно статье 20.22 КоАП РФ.

---

<sup>1</sup> Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района г. Челябинска от 16 октября 2016 года «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении». URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 27.02.2020).

<sup>2</sup> Дорошенко О. М. Реализация полицией полномочий по выявлению и пресечению правонарушений несовершеннолетних // Полицейская и следственная деятельность. 2016. № 2. С. 6.

– Доведение родителями своего ребенка до состояния алкогольного опьянения соответственно статье 6.10 КоАП РФ.

– Вовлечение родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего в процесс табакокурения(статья 6.23 КоАП РФ).

Данный вид ответственности, применяемый к родителям несовершеннолетних, наступает за ненадлежащий присмотр. Родители несовершеннолетних также несут и гражданско–правовую ответственность за ущерб, причиненный их детьми, совершенный в возрасте от 14 до 18 лет посторонним лицам, они обязаны возместить ущерб полностью согласно статье 1074 ГК РФ<sup>1</sup>. Злостное уклонение родителей от своих обязанностей по воспитанию, обучению ребенка повлечет за собой предупреждение или штрафную санкцию в соответствии со статьей 5.35 КоАП РФ «неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних». В части второй данной статьи предусмотрено наказание за конкретные действия – лишение возможности общаться с родителями или близкими родственниками; неисполнение судебного решения об определении места жительства детей; неисполнение судебного решения о порядке осуществления родительских прав; воспрепятствование родителям в осуществлении ими прав на воспитание и образование детей, защиту их интересов.

Отметим, что помимо родителей законодателем предусмотрена возможность привлечь к административной ответственности также опекунов и попечителей, приемных родителей, при этом, не привлекаются к административной ответственности лица, которые по судебному решению подверглись лишению родительских прав и если их полномочия к моменту совершения несовершеннолетним правонарушения были прекращены<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 № 14–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст.1940.

<sup>2</sup> Дорошенко О. М. Правовые преимущества производства по делам несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых // Реформирование учета и права в современной России. М., 2016. С. 109.

Как видим, действующий КоАП РФ, предусматривает целую систему административных наказаний, из которой в отношении подростков применяют в большинстве случаев только предупреждение и административный штраф. На практике сложившаяся ситуация не позволяет в полной мере добиться исправления и перевоспитания подростка, поскольку, законодателем предусмотрен особый порядок привлечения к административной ответственности не только детей – правонарушителей, но и их родителей. При этом институт ответственности последних за правонарушения, совершенные их детьми, в целом недостаточно развит, и редко применяем, поэтому в дальнейшем законодателю следует стремиться к большей централизации данного направления (содержание федерального законодательства) и расширению перечня составов, привлекающих к ответственности указанную выше категорию лиц.

## 2. СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШАЕМЫХ ЛИЦАМИ С АНТИОБЩЕСТВЕННЫМ ПОВЕДЕНИЕМ

### 2.1 Понятие и основополагающие стадии производства по делам об административных правонарушениях, совершенными лицами, не достигшими совершеннолетия

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации не содержит полного нормативного определения термина «производство по делам об административных правонарушениях», при этом, если подвергнуть анализу характеризующие его признаки, то под производством по делам об административных правонарушениях с участием несовершеннолетних следует понимать деятельность компетентных органов либо должностных лиц, рассматривающих конкретные административные дела и принимающих по ним решения, реализуемая в особой процессуальной форме<sup>1</sup>. Специфика производства по делам об административных правонарушениях, совершённых несовершеннолетними, заключается в том, что оно позволяет обеспечить в полной мере законность и полноту, всесторонность и объективность рассмотрения, а также решения дел об административных правонарушениях, выявить причины и условия антисоциального поведения несовершеннолетнего<sup>2</sup>. Представляется логичным, что окончанием рассматриваемого процесса является наложение административного наказания, целью которого является предупреждение совершения новых правонарушений как правонарушителем, так и другими лицами.

В соответствии с действующим законодательством в профилактике правонарушений несовершеннолетних участвует множество субъектов, т.е. лицобладающих необходимой административно – процессуальной

---

<sup>1</sup>Леончик Д. О. Система стадий производства по делам об административных правонарушениях // Тенденции развития российского законодательства. М, 2016. С.88.

<sup>2</sup>Труханович Л. В. Административное право России. М., 2017. С.120.

правосубъектностью, способных решать процессуальные задачи. При этом, остановимся подробнее на производстве, осуществляемом комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссиями), так как деятельность указанного коллегиального органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ярко демонстрирует все стадии производства по административному делу, под которыми принято понимать самостоятельные части производства, имеющие наряду с общими задачами производства характерные, присущие только ей задачи, круг участников, процессуальные документы. Считаем целесообразным раскрыть сущность и особенности основных из них.

Первоначальной стадией производства по делам об административных правонарушениях является административное расследование, под которым законодатель в пп. «а» п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ»<sup>1</sup> подразумевает совокупность последовательных действий уполномоченных лиц, которые направлены на выяснение всех значимых обстоятельств по делу, их фиксирование, юридическую квалификацию, а также процессуальное оформление. Указанный выше этап реализуется путём возбуждения дела, в целях установления фактических обстоятельств, указывающих на событие административного правонарушения. В качестве поводов для возбуждения и расследования административных дел могут выступать: заявления граждан и сообщения представителей общественности, учреждений, предприятий, а также обращения организаций, средств массовой информации и непосредственное обнаружение правонарушения уполномоченным лицом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» (ред. от 19.12.2013) // Российская газета. № 80. 2005.

<sup>2</sup> Новичкова Е.Е. административное расследование: проблемы, вопросы, перспективы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 4(38). С. 40.

Дело об административном правонарушении в отношении несовершеннолетнего будет считаться возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении либо с момента вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором. Отметим, что чаще всего протокол об административном правонарушении составляется немедленно на месте выявления правонарушения, но, если есть препятствия и составить его не представляется возможным, то уполномоченное лицо, вправе применить доставление лица, продлив при этом срок для выяснения обстоятельств, но не более чем на двое суток<sup>1</sup>.

Доставление – принудительное препровождение несовершеннолетнего правонарушителя в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения. О доставлении также составляется протокол или делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Доставленное лицо имеет право получить копию протокола<sup>2</sup>.

Также в качестве исключительного случая законодателем предусмотрено задержание несовершеннолетних правонарушителей, которое заключается в кратковременном ограничении свободы, но не может превышать более трёх часов. В случае если несовершеннолетний при задержании был в состоянии алкогольного опьянения, то три часа исчисляются с момента его вырезвления<sup>3</sup>. Примечательно, что в обязательном порядке о задержании должны быть извещены родители, опекуны и попечители,

---

<sup>1</sup>Студеникина М.С. Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях: виды, критерии определения подведомственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 45.

<sup>2</sup> Михайлова М.А. Административное расследование как стадия производства по делам об административных правонарушениях // Научные открытия: материалы международной заочной научно-практической конференции. г. Оренбург, 2018. С. 225.

<sup>3</sup> Очаковский В. А., Самуйленкова С. С. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях // Приоритетные научные направления от теории к практике. Новосибирск, 2017. № 34. С. 229.



усыновители, законные представители несовершеннолетнего лица. Согласно ст. 26 ФЗот 31.05.2002 № 63–ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»<sup>1</sup> с момента задержания у несовершеннолетнего возникает право воспользоваться бесплатной помощью защитника. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.10.2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»<sup>2</sup> несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц, подвергнутых задержанию. Следовательно, данная стадия считается оконченной с момента, составлением протокола об административном правонарушении либо вынесением постановления о прекращении дела<sup>3</sup>.

Вторая стадия производства начинается с подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. После получения всех необходимых материалов дела специалист комиссии, являющийся ответственным за ведением делопроизводства, обязан незамедлительно зарегистрировать его в специальном журнале. При этом, регистрации подлежат все материалы независимо от их полноты и обоснованности внесённых в них сведений. Далее разрешается вопрос компетенции органа, рассматривающего данное дело. Согласно действующему законодательству компетенцию комиссий входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных: статья 5.35 КоАП РФ (неисполнение родителями и иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних), по статье

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63–ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»// Российская газета. 2002. № 100. Ст.1115.

<sup>2</sup>Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Российская газета. 2003. № 211. Ст.2005.

<sup>3</sup>Каплунов А. И. Административно–процессуальное право: учебник / под ред. д–ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. СПб, 2016. С. 334.

5.36 КоАП РФ (нарушение порядка или сроков представления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждение для детей –сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей), статья 20.22 КоАП РФ (появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.18 КоАП РФ, а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения рассматриваются комиссиями, уполномоченное лицо, к которому поступило дело, передает его на рассмотрение указанной комиссии.

Также для осуществления эффективной подготовки к рассмотрению дела выясняют обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения членом комиссии данного дела, а именно: наличие родственных связей с лицом, в отношении которого ведётся производство по делу либо его заинтересованность в деле. В обязательном порядке должностные лица устанавливают правильность составления протокола об административном правонарушении и обстоятельства, исключающие производство по делу, к которым законодатель отнёс<sup>1</sup>:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения;
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- признание утратившими силу закона;
- истечение сроков давности привлечения к ответственности;
- смерть физического лица;
- наличие по тому же факту постановления суда.

---

<sup>1</sup> Данилов Н.Ф. Лица, участвующие при производстве по делам об административных правонарушениях// Право и государство: теория и практика. М., 2019. № 6 (174).С. 85.

После чего реализуется непосредственно стадия рассмотрения дела об административном правонарушении, которая осуществляется уполномоченным лицом в течении пятнадцати дней со дня получения протокола и других материалов. Указанный срок может быть продлен в случае поступления ходатайств от участников производства по делу либо при необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела, о чём комиссия выносит мотивированное определение в соответствии с частью 2 статьи 29.6 КоАП РФ. Основное отличие производства деятельности комиссий по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних – ведение протокола о рассмотрении дела, который подписывается председательствующим, а также секретарем заседания комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Третьей стадией является процедура вынесения постановления по делу об административном правонарушении: постановление о назначении административного наказания, либо постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Рассмотрим особенности данного этапа подробнее.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно, при этом его копия вручается лицу под расписку, а в случае отказа от ознакомления уполномоченное лицо в течение трех дней высылает заказным письмом уведомление о принятом решении (статья 25.15. КоАП РФ). Согласно п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24.03.2005 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» процедура извещения о принятом постановлении по делу об административном правонарушении, считается оконченной даже если установят факт того, что лицо по указанному адресу фактически не проживает. Именно таким путём реализуется право граждан на ознакомление с принятым в отношении него постановлением по делу об административном правонарушении, а также на возможность обжаловать вынесенное решение.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу по истечении 10 суток после его вручения, после чего согласно Приказу МВД России от 15.10.2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>, должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел ставят несовершеннолетних на профилактический учёт и заводят на них учётно–профилактические карточки. Вступлением в законную силу постановления по делу об административном правонарушении начинается завершающая стадия исполнения постановления по делу об административном правонарушении, на которой производится карательное воздействие на правонарушителей. Комиссии в отношении несовершеннолетних назначают один из двух видов административных наказаний: административное предупреждение либо административный штраф.

Целесообразно отметить, что постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется должностными лицами путем вручения или направления копии постановления, а постановление о назначении административного штрафа исполняется в соответствии с действующим законодательством Федеральной службой судебных приставов.

Дополнительной стадией производства, которая позволяет отменить, изменить или оставить в силе ранее принятый акт является пересмотр постановлений. Такая возможность появляется у лица, в отношении которого было вынесено постановление или потерпевшего после ознакомления с постановлением. В течение десяти дней после вручения или получения копии постановления лицо вправе обжаловать постановление. Так, если

---

<sup>1</sup>Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. №845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. №7. Ст.900.

постановление вынесено судьей, то обжаловать его можно только в вышестоящем суде, если вынесено должностным лицом – вышестоящему должностному лицу, а в случае принятия решения коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения данного органа. Если лицо, в отношении которого вынесено постановление пропустило срок обжалования, предусмотренный КоАП РФ, то комиссия всё равно обязана принять жалобу, направив её в последствии на рассмотрение в соответствующий суд.

Жалоба рассматривается судьей, должностным лицом единолично. По окончании рассмотрения жалобы или протеста судья, вышестоящее должностное лицо принимает решение. Решение может быть в следующих вариантах:

- оставляет постановление без изменений, следовательно, жалобу или протест без удовлетворения;
- отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение;
- отменяет постановление и прекращает дело;
- изменяет меру взыскания, если при этом оно не усиливается;
- если постановление вынесено неуполномоченным органом или должностным лицом, то такое постановление отменяется и дело передаётся на рассмотрение компетентному органу.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что анализ законодательства показал, что производство по административным делам с участием несовершеннолетних лиц имеет стадийный характер, при этом каждая стадия решает задачи, присущие только ей, и имеет при этом относительно самостоятельный характер и свои особенности. Они различаются составом участников производства, совершением различного рода действий, принятием всевозможных юридических документов. В то же время они подчинены решению общих целей и тесно связаны между собой.

## 2.2. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних

В системе органов административной юрисдикции прокуратуре отводится особая роль, так как рассматриваемый орган является автономным и независимым от трёх существующих в России ветвей государственной власти и на нём лежит основополагающая обязанность по надзору за исполнением действующего законодательства. Современная учебная литература под прокурорским надзором подразумевает: вид определённой деятельности, отрасль юридической науки или учебной дисциплины. Остановимся подробнее на первом варианте.

Прокурорский надзор как один из видов государственной деятельности – это деятельность непосредственно Генерального прокурора Российской Федерации и подчинённых ему нижестоящих прокуроров по обнаружению и предотвращению нарушений законов о несовершеннолетних, с использованием специфических средств и методов, целью которой является обеспечение правомерности деятельности лиц, на которых законодательством возложены обязанности по обеспечению правового положения несовершеннолетних.

Основой нормативно – правовой базы, регламентирующей деятельность прокуратуры в сфере исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, служит Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон о прокуратуре), который определяет общие положения организации деятельности органов прокуратуры и их полномочия. Целесообразно отметить факт того, что деятельность прокурора в сфере несовершеннолетних основывается также на Федеральном законе от 24.07.1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст.4472.

прав ребенка в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон о гарантиях), определяющим основные гарантии прав и законных интересов детей, также Федеральном законе «Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних), регламентирующим виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия субъектов профилактики правонарушений.

В качестве объектов прокурорского надзора юридическая наука рассматривает совокупность поднадзорных прокурору органов, учреждений и иных структур, деятельность которых входит в предмет прокурорского надзора. Согласно статье 9 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних, прокурор обеспечивает надзор за исполнением законов федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Исключение составляют судьи, которые в соответствии со статьей 24.6 КоАП РФ не являются объектами надзора.

Есть ли пределы деятельности прокурора за исполнением законодательства об административных правонарушениях и в чём они выражены? Прокурорский надзор может осуществляться по всем делам об административных правонарушениях на любой их стадии, за исключением стадии судебного производства. В соответствии с частью 2 статьи 21 Закона о прокуратуре: «сотрудники, осуществляя надзор за исполнением законов, не должны подменять иные государственные органы и проводить проверки по фактам нарушения закона только в случаях, требующих принятия мер прокурорского реагирования». В ином случае, выявив нарушения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №31. Ст. 3802.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3851.

законодательства, прокурор передает эту информацию компетентному органу и ставит вопрос об устранении нарушений.

Таким образом, Закон о прокуратуре наделил прокурора лишь надзорной функцией, в соответствии с которой прокурор осуществляет надзор за исполнением Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних, обделив полномочиями в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних. Что это значит? Законодатель предоставил прокурору широкий перечень полномочий при осуществлении надзорной деятельности, при этом наделил контролирующие органы более действенными правовыми механизмами<sup>1</sup>.

Возникает вопрос, каким образом прокурор как субъект профилактики правонарушений несовершеннолетних защищает их права и интересы? Ответим на поставленный вопрос следующим образом. При выявлении любого административного правонарушения совершенного несовершеннолетним уполномоченное лицо обязано известить о месте и времени рассмотрения данного дела прокурора, который согласно части 1 статьи 25. 11. КоАП РФ в пределах своих полномочий вправе:

- 1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- 2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства;
- 3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия<sup>2</sup>.

Также Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением

---

<sup>1</sup>Кехлерова С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М., 2018. С.76.

<sup>2</sup>Абреимова А.В. Основы осуществления прокурорского надзора в сфере исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре: материалы международного молодежного форума. М., 2019. С.12.



законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>1</sup> перед прокурором поставлены следующие задачи, нацеленные на обеспечение исполнения законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних:

– осуществление надзора за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних (решение вопросов своевременного оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении, детям из малообеспеченных и многодетных семей и т.д.).

– обеспечение надзора за исполнением органами опеки и попечительства требований законодательства о своевременном выявлении детей –сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их устройстве в семью, под опеку, попечительство, на усыновление.

– реализация надзора за исполнением законодательства об образовании (пресечение случаев незаконного отказа в приёме в государственные и муниципальные образовательные учреждения, реагирование на случаи незаконной коммерциализации образовательной сферы, чтобы основания и порядок предоставления платных услуг соответствовали требованиям Российской Федерации и т.д.).

Например, 30.08.2019 года прокуратурой г. Магнитогорска была проведена проверка по самовольному уходу несовершеннолетнего ребёнка из Детского сада №163. Прокуратурой района в отношении заведующей образовательного учреждения вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по части 2 статьи 5.57 КоАП РФ (нарушение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций) и направлено в суд для рассмотрения, по существу<sup>2</sup>. Анализ правоприменительной практики органов

---

<sup>1</sup>Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. №2.

<sup>2</sup> Данные отчётов перед населением за 2019 год. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=18405> (дата обращения: 02.03.2020).

прокуратуры позволяет отметить факт увеличения нарушений жилищных прав несовершеннолетних детей. Так, прокуратура г. Копейска установила, что гр. И. –мать несовершеннолетних детей, приобрела жилой дом на материнский капитал, но не исполнила обязательство по выделению долей своим детям, впоследствии продала его третьему лицу. Прокурор города обратился в суд с исковым заявлением о признании сделки по продаже дома недействительной и возвращении жилого помещения в собственность матери, в целях реализации обязанности по оформлению права собственности несовершеннолетним детям<sup>1</sup>.

Эффективность реализации задач по обеспечению прав несовершеннолетних, осуществляемая прокуратурой, напрямую зависит от организации работы рассматриваемого органа, которая включает в себя следующие элементы:

1) Информационно–аналитическая работа, которая выражается в постоянном обобщении сведений по поводу нарушения прав лиц, не достигших совершеннолетия, в свою очередь о состоянии и структуре, а также динамике преступности против семьи, сведений о характере преступлений и лицах, привлеченных к ответственности.

2) Планирование своей повседневной работы, которое реализуется чаще всего в двух формах: перспективное планирование – предусматривающее будущее развитие; текущее планирование –краткосрочный план<sup>2</sup>.

3) Координация деятельности субъектов профилактики административных правонарушений, работающих с детьми, которая позволяет осуществить эффективную борьбу с правонарушениями и

---

<sup>1</sup> Данные отчётов перед населением за 2019 год. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=19056> (дата обращения: 02.03.2020).

<sup>2</sup> Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2016. №7. С. 620.

организовать взаимодействие, которое исходя из пункта 5 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью от 18.04.1996 г. № 567 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>1</sup> проявляется в:

- совместном анализе состояния преступности, её структуры и динамики;
- совместной разработке предложений по предупреждению преступлений среди несовершеннолетних;
- осуществлении контроля за выполнением принимаемых решений.

4) Проверка исполнения законов, которая реализуется в зависимости от конкретных целей и проводится только при наличии оснований, предусмотренных пунктом 2 статьи 21 Закона о прокуратуре: устные или письменные обращения граждан и организаций о фактах нарушения закона; результаты анализа произведённых проверок органами прокуратуры, позволяющие получить полные и объективные данные, свидетельствующие о противозаконном поведении неопределённого круга лиц. В ходе подготовки к проведению проверки сотрудники прокуратуры изучают ведомственные нормативные акты, регламентирующие деятельность проверяемого органа, составляют план проведения проверки, определяют её продолжительность и сроки. Примечательно, что на подготовительном этапе проведения проверки и руководители проверяемых объектов извещаются прокурором о проверочном мероприятии, а по его окончании знакомят первого с результатами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958.

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. №2.

5) Подготовка документов прокурорского реагирования. Закон о прокуратуре предусматривает перечень актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов, а именно:

– протест – одна из самых эффективных мер прокурорского реагирования, поскольку позволяет еще на досудебной стадии, более формализованной и длительной, устранить нарушения закона. Рассмотрим требования, которые надо соблюдать при использовании протеста. Данный акт применяется прокурором лишь в том случае, когда выявленные нарушения закона связаны с определенным значительным событием. Оценка события возлагается непосредственно на прокурора, проводящего проверку и выявляющего нарушения закона. Как правило, это помощники или старшие помощники прокурора, непосредственно проводящие проверки исполнения закона и подготавливающие проекты протестов, и руководители (статья 23);

– представление – официальный акт прокурора либо его заместителя, который вносится в порядке осуществления прокурорского надзора имеет своим предметом совокупность нарушений законов, адресуется к компетентным органам и должностным лицам с требованием его безотлагательного рассмотрения и принятия в установленный законом срок мер по устранению выявленных нарушений, причин и условий им способствующих, а также привлечению к ответственности виновных лиц и сообщению о результатах рассмотрения представления и принятых мерах прокурору в письменном виде (статья 24);

– постановление – акт реагирования прокурора на административный проступок, подлежащий рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом, о чём прокурору сообщается в письменной форме (статья 25). На практике данные к данным актам предъявляются требования наличия обоснованности и мотивированности, то есть прокурор вправе выносить постановление только в том случае, когда он твёрдо убеждён в наличии признаков

преступления или административного правонарушения, из чего следует, что прокурор выносит только два вида постановлений: о возбуждении уголовного дела и о возбуждении производства об административном правонарушении.

– предостережение о недопустимости нарушения закона – акт реагирования, применяемый только к должностным лицам, который объявляется только при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам. Примечательно, что указанный акт не может быть адресован гражданам и юридическими лицам (статья 25.1). Так, анализ основных показателей прокурорского надзора Челябинской области за 2018–2019 года в сфере соблюдения прав несовершеннолетних демонстрирует объём работы, оформляемый вышеуказанными документами, а также позволяет сделать вывод о том, что на практике прокуратура чаще всего направляет иски в суд, нежели приносит протесты, однако, значимость данных документов независимо от их формы выражается в своевременном выявлении причин и условий, которые спровоцировали нарушение закона, а также в мотивации лиц по устранению нарушений (приложение 1). Целесообразно отметить, что проверка будет считаться завершённой только в том случае, если в прокуратуру поступил ответ на акт прокурорского реагирования, описывающий процедуру устранения выявленных нарушений законов. При этом, компетентные органы и должностные лица обязаны в виде приложений к ответу предоставить копии приказов либо документов, подтверждающих принятие конкретных мер.

Таким образом, включение органов прокуратуры Российской Федерации в число субъектов профилактики правонарушений расширяет полномочия прокурора, предусмотренные Законом о прокуратуре, в соответствии с которым прокурор осуществляет роль надзорного органа, при

этом благодаря Закону о профилактике за ним закреплена непосредственно роль субъекта профилактики. Следовательно, деятельность органов прокуратуры, способствует укреплению законности и соблюдению прав человека и гражданина, а также повышает роль системы государственного контроля.

### 2.3. Связи комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с другими органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Высокоэффективность решение проблемных вопросов по пресечению административных правонарушений лицами, не достигшими социальной зрелости, во многом зависит от взаимодействия всех субъектов системы профилактики. По мнению А.В. Загорного, «есть единая кооперация сил и средств есть, позволяющая реализовать согласованную совместную деятельность различных, равноправных субъектов, осуществляющих общие цели и задачи»<sup>1</sup>.

Под системой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, можно понимать совокупность государственных и негосударственных органов и организаций, которые осуществляют деятельность, регламентированную законодательством, ведомственными нормативными актами или уставами, а также осуществляют меры в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. К примеру, в соответствии со статьёй 5 Закона Челябинской области от 15.12.2002 года № 125–ЗО «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Челябинской области»<sup>2</sup> и статьёй 4

---

<sup>1</sup>Загорный А.В. Координация деятельности ОВД с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. М., 1981.

<sup>2</sup> Закон Челябинской области от 15. 12. 2002 года № 125 – ЗО «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2005. №187.

Закона профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в данную систему входят:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения;
- органы управления образованием;
- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодёжи;
- органы управления здравоохранением;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел;
- учреждения уголовно –исполнительной системы в пределах своих полномочий.

Отметим, что кроме специализированных субъектов, намеренно созданных для профилактики правонарушений несовершеннолетних, существуют также неспециализированные институты, осуществляющие свою деятельность на общественных началах (организация воскресных школ для детей при церковных приходах, организация летнего отдыха несовершеннолетних и другие)<sup>1</sup>, которые осуществляют усиленный контроль за деятельностью субъектов системы профилактики на всех уровнях. Так, на территории Челябинской области функционирует около 250 волонтерских движений, общественных организаций и объединений, деятельность которых связана с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой прав семьи и детей. В этой работе принимают участие около 30 тысяч человек. Основные ее направления – пропаганда здорового образа жизни, патриотическое и духовное воспитание подрастающего поколения, организация досуга молодежи, профилактика употребления наркотических средств и психоактивных веществ,

---

<sup>1</sup>Мартыненко В.С. Государственная политика предупреждения преступности несовершеннолетних и защите их прав и интересов. М., 1997. С. 17.

профилактика социального сиротства, помощь детям –сиротам, находящимся в лечебных учреждениях и детских домах<sup>1</sup>. Как же выстроено сотрудничество между элементами системы профилактики, предупреждения и пресечения беспризорности, безнадзорности несовершеннолетних? Для межведомственного взаимодействия характерно:

- взаимное информирование о состоянии, динамике и причинах антиобщественных проявлений среди несовершеннолетних;
- составление совместных планов работы, направленных на предотвращение и пресечение детской беспризорности, безнадзорности;
- проведение совместных семинаров и совещаний по обмену опытом работы и другое<sup>2</sup>.

Рассмотрим указанные формы взаимодействия более подробно на примере некоторых из вышеперечисленных субъектов системы профилактики. Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2006г. № 272<sup>3</sup> «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» основным органом, координирующим и согласующим деятельность различных по компетенции субъектов профилактики правонарушений, является Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, в состав которой состав входят представители различных органов исполнительной власти. Предполагается, что этот вид управленческой деятельности направлен лишь на обеспечение принятия решений иными

---

<sup>1</sup>Ильгова Е.В. Совершенствование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: сборник материалов по результатам V Всероссийского совещания по вопросу организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Саратов, 2018. С.130.

<sup>2</sup> Чабан М.Н. Эффективность межведомственного взаимодействия школы и субъектов системы профилактики по предупреждению безнадзорности, преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних // Право. Экономика. Безопасность. 2017. № 3. С. 137.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 6.05.2006 г. №–272 О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. / Российская газета. 2006. № 97.



субъектами профилактики и полномочия комиссий в отношении несовершеннолетних сильно преувеличены.

Значимым элементом системы профилактики являются образовательные учреждения, которые немедленно реагируют и сообщают заинтересованным органам обо всех случаях антисоциального, противоправного поведения подростков, жестокого с ними обращения в семье, о помощи, которая должна оказываться несовершеннолетним, имеющим алкогольную или наркологическую зависимость. Совместно комиссиями, специалистами и педагогами образовательного учреждения составляется план индивидуальной профилактической работы с отдельным ребенком либо его семьей. Реализация поставленного профилактического плана фиксируется в письменном виде и передается ежеквартально в территориальную комиссию. Так, важность взаимодействия образовательных учреждений с комиссиями подчеркивалась А.А. Ивановой в диссертационном исследовании, которая указала: «педагогическая профилактика способствует эффективной реализации ранней профилактики».

Существенные полномочия выполняют подразделения по делам несовершеннолетних (далее – ПДН), которые оказывают содействие комиссиям в предоставлении материалов на несовершеннолетнее лицо, необходимых для постановки лица на профилактический учёт, осуществляют совместный анализ оперативной обстановки, а также занимаются сбором материалов по административному делу на несовершеннолетнее лицо.

Действующим законодательством предусмотрен порядок межведомственного взаимодействия комиссий с уголовно – исполнительной инспекцией, которые совместно проводят индивидуально – профилактические беседы с несовершеннолетними и осуществляют контроль за их поведением. Для обеспечения эффективной реабилитации и социальной адаптации несовершеннолетних, которые вернулись из воспитательных колоний, комиссия информирует несовершеннолетних о возможности

трудоустройства и продолжения образования, а также по возможности предоставляет им психологическую, социальную и юридическую помощь.

Органы опеки и попечительства – информируют о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию. При этом, исходя из полномочий органов опеки и попечительства, следует отметить их схожесть в профилактической деятельности с Комиссиями. Многие направления деятельности рассматриваемых субъектов профилактики продублированы. Например, в соответствии с частью 1 статьи 70 СК РФ от 29.12.1995 № 223–ФЗ<sup>1</sup> и те, и другие наделены правом обращения в суд с иском о лишении родительских прав, также согласно пункту 9 статьи 43 ФЗ от 29.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup> возможна процедура исключения подростка из образовательного учреждения до получения им общего образования в случае, если указанные выше органы дали свое согласие. Также, специфической обязанностью комиссий и органов опеки и попечительства является обязанность по устройству несовершеннолетних, которые нуждаются в помощи государства. Считаем целесообразно разграничить функционал комиссий и органов опеки и попечительства, а именно оставить вышеуказанные полномочия исключительно в компетенции последних, а в обязанности комиссий вменить контроль за надлежащим исполнением указанных функций за органами опеки и попечительства.

Отметим, что органы службы занятости населения, в пределах своей компетенции, предусмотренной Законом от 19.04.1991 № 1032–1 «О

---

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223–ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 – ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 7598.

занятости населения в Российской Федерации»<sup>1</sup>, содействуют трудовому устройству подростков, совместно с комиссиями участвуют в проведении проверок рабочих мест и условий осуществления несовершеннолетними трудовых функций, а также информируют иные органы о состоянии рынка труда. Следовательно, из Закона профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, не ясно, какой орган все же занимает «верхнее» место в иерархии системы профилактики, при этом, очевидно, что на эту роль претендуют комиссии, являющиеся муниципальными органами.

Органы управления здравоохранением информируют о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ, а органы по делам молодёжи предоставляют сведения о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в помощи для организации отдыха и досуга, а также занятости<sup>2</sup>.

Наряду с положительными моментами в взаимодействии субъектов профилактики детской беспризорности и правонарушений, необходимо отметить ряд проблем, которые, влияют на успешность всей государственной системы профилактики. Проведённый нами опрос сотрудников ОУУП и ПДН ОП по Metallургическому району г. Челябинска показал, что среди опрошенных нет единого мнения по поводу главного органа, несущего в полной мере ответственность за работу всей системы профилактики. По мнению сотрудников, каждый её элемент – самостоятельный орган, обладающий собственными задачами, при этом отмечают, что комиссии не в полной мере ответственны за «конечный результат» профилактики так как занимаются преимущественно распределением на своих заседаниях

---

<sup>1</sup>Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. на 01.02.2020) // Российская газета. 1996. № 84.

<sup>2</sup>Иванова А.А. Педагогическая профилактика в системе предупреждения преступлений. Дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2006. С.224.

«трудных» подростков и семей по другим элементам системы (приложение 2).

Вследствие чего, отсутствие единых нормативно –правовых основ организации деятельности комиссий, приводит к существованию правовой неопределенности по поводу их административно –правового статуса и снижает эффективность их координирующей деятельности. Анализ интервьюирования сотрудников ОУУП и ПДН демонстрирует факт того, что важность взаимодействия между элементами системы профилактики, отметили 35,9% опрошенных нами сотрудника ОУУП и ПДН. При этом совершенной систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, считают лишь 10% опрошенных. О том, что данная система в целом совершенна, однако, необходима ее корректировка, высказалось большинство –53,3%. Несовершенной систему считают 20,5% работников ПДН, при этом отмечая, что есть необходимость создать новую систему, без опоры на действующее законодательство.

Несовершенство, с их точки зрения, заключается в ряде организационных и правовых упущений: излишнем формализме в организации и деятельности органов системы профилактики и их должностных лиц (29,19%); неэффективных методах надзора за несовершеннолетними, требующими воздействия (10,01%); несовершенной ответственности за несоблюдение субъектами профилактики и должностными лицами своих обязанностей (10%); отсутствии в системе элементов, ответственных за организацию досуга несовершеннолетних (6,6%); затрудненном обмене информацией между элементами системы профилактики (3,5%). Таким образом, нами сформулирован ряд проблем, которые, как мы полагаем, существенным образом влияют как на успешность всей государственной системы профилактики в отношении несовершеннолетних, так и на реализацию в их отношении профилактической функции органами внутренних дел (приложение 3).

Невзирая на то, что все понимают важность взаимодействия между субъектами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, практика работы всех звеньев данной системы свидетельствует о недостаточной работе в этой сфере, поскольку отсутствуют нормативно – правовые акты, предусматривающие ответственность для органов, не предоставляющих сведения о подростке или семье, находящихся в трудной жизненной ситуации, в коллегиальный орган.

Следовательно, эффективность системы профилактики беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних может быть достигнута только при обеспечении отлаженного обмена информацией между всеми её элементами и тесном взаимодействии на федеральном и региональном уровнях, достичь которое можно только путём принятия административных регламентов деятельности всех органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по каждому направлению их совместной деятельности. Целесообразно, для улучшения профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних активизировать роль семьи в воспитании, привлечь к данной проблеме общественность; использовать инновационные методики анкетирования школьников, а также использовать возможности онлайн обращений детей с помощью сети Интернет, когда ребенок напрямую и оперативно может сообщить о своей проблеме. Необходимо организовать работу клубных подростковых организаций, молодежных движений, объединений по систематическому проведению различных праздников, развлекательных игр, спортивных мероприятий на детских площадках и во дворах улиц в целях положительного влияния на молодежную среду.

### 3. ПРОБЛЕМАТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

#### 3.1. Некоторые проблемы в деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике административных правонарушений

На сегодняшний день в России деятельность комиссий регулируется нормами ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», КоАП РФ, Постановления Правительства РФ от 06.11.2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»<sup>1</sup>, а также законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Положения законодательства закрепляют полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по созданию комиссий как коллегиальных органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Но, примечательно, что законом субъекта РФ также может быть закреплено полномочие органов местного самоуправления по созданию указанных выше органов.

Так, например, в Челябинской области система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав двухуровневая:

1) межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних – коллегиальный орган системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Челябинской области, который обеспечивает координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики, направленной на предупреждение безнадзорности,

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области от 27.10.2005 г. № 411–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Южноуральская панорама. 2005. № 210.

беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально – педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям. Образуется указанная выше комиссия Правительством Челябинской области, а вопросы её функционирования регламентированы Законом Челябинской области «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав от 05.10.2005 года № 403–ЗО»<sup>1</sup> и постановлением Правительства Челябинской области от 22.02.2006 г. № 29–П «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних»(далее –Положения о межведомственной комиссии)<sup>2</sup>.

2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав–действующие на постоянной основе межведомственные коллегиальные органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории Челябинской области, которые действуют на основании положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных образованиях Челябинской области, утверждаемых Правительством Челябинской области. Вопросы функционирования данного коллегиального органа регулируются законами Челябинской области от 22.09.2005 г. № 403–ЗО «О

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области от 22.09.2005 года № 403 –ЗО «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Южно–уральская панорама. 2005. № 187.

<sup>2</sup>Постановление Челябинской области от 22.02.2006г. № 29–П «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Челябинской области и Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных образованиях Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2006. № 38.

комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», от 27.10.2005г. № 411–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»<sup>1</sup>, Положения о межведомственной комиссии, распоряжением Администрации города Челябинска от 28.12.2017г. № 15416 «О создании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»<sup>2</sup>.

Отметим, что такой массив нормативной правовой базы, устанавливающей систему и процедуру создания и функционирования комиссий, затрудняет эффективную деятельность компетентных органов в процессе правоприменительной практики. Считаем целесообразным для обеспечения системности и единого подхода в вопросах построения системы, а также осуществления процедуры создания и функционирования комиссий, все дискуссионные вопросы урегулировать нормами федерального закона, например, Закона об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Полагаем, что эффективность деятельности комиссий возможно оценивать по следующим действенным показателям (критериям): увеличение или уменьшение количества совершенных правонарушений и преступлений лицами, не достигшими возраста также и уголовной ответственности; количественные показатели преступлений и правонарушений, совершенных в отношении детей; количество подростков и семей, которые признаны неблагополучными и стоят на учёте. Но, к сожалению, являются ли данные показатели универсальными критериями однозначно сказать нельзя, так как на снижение того или иного показателя работает множество органов системы

---

<sup>1</sup>Постановление Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.

<sup>2</sup> Распоряжение Администрации г. Челябинска № 4354 от 19.04.2019 «Об утверждении состава комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Металлургического района города Челябинска» URL: <http://www.cheladmin.ru> (дата обращения: 27.02.2020).



профилактики без единой регламентации, а комиссии выполняют в ней лишь координирующую роль. То есть, оценить на 100% эффективность деятельности комиссий оказывается затруднительно.

У представителей юридической науки вызывает определённые нарекания наделение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав административно –юрисдикционными функциями восстановительного правосудия. К примеру, положения КоАП РФ предусматривают, что члены комиссий наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях, при этом в процессе его составления на них же возлагается обязанность дать правильную квалификацию совершенного административного правонарушения несовершеннолетнему либо родителям ( законным представителям) или должностным лицам, что, по мнению некоторых учёных, является недопустимым, поскольку подавляющее большинство членов комиссий затрудняются в качественном разрешении задачи административного производства, так как не имеют юридического образования.

Также отсутствие чётко определённого круга полномочий комиссий, порождает проблемы в сотрудничестве всех органов системы профилактики административных правонарушений лиц, не достигших возраста совершеннолетия. Так, у каждого ведомства, занимающегося вопросами семьи и детства, имеются определённые данные о подростках, содержащиеся в учётных формах. Проблематика заключается в отсутствии единого банка данных в органах, что не позволяет осуществлять оперативный обмен между органами или ведомствами системы профилактики. Радикально подобная проблем обостряется в условиях естественной миграции населения. К примеру, ребёнок конечно же со своей семьей перемещаются из региона в регион, а информация о них отсутствует. Следствием данного упущения нарушаются права несовершеннолетнего на образование, получение медицинской помощи и прочее. Также отметим, что очень часто сведения

субъектов профилактики расходятся, всё это говорит о несогласованности и некачественности совместной работы.

Подробнее проанализируем деятельность комиссий через призму увеличения показателя роста преступности несовершеннолетних, который, как отмечают многие учёные и практики, связан с некомпетентностью сотрудников в данной сфере, а также несвоевременным, «запоздалым» выявлением фактов, влияющих на формирование антиобщественного поведения<sup>1</sup>. В качестве примера приведём Свердловскую и Челябинскую области, которые в 2017 и 2018 году стали «лидерами» по показателям уровня преступности несовершеннолетних, что говорит, в том числе, о ненадлежащем выполнении своих обязанностей членами комиссий и несвоевременном выявлении комиссиями, действующих на территории указанных регионов, фактов, влияющих на формирование антиобщественного поведения несовершеннолетних (приложение 4)<sup>2</sup>.

Немаловажным фактором, порождающим проблемы профилактики, выступает формальный подход комиссий к проблемам, возникающим в неблагополучных семьях. Так, Крамчанинова Н.В. провела анализ статистики детской беспризорности и безнадзорности за 2019 год и пришла к выводу, что на сегодняшний день профилактическая и предупредительная работа с семьями, состоящими на учёте, малоэффективна, аргументируя это тем, что комиссии всего лишь осуществляют учёт указанной категории, не в полной мере координируют органы и не выполняют реабилитационной работы<sup>3</sup>. С данной точкой зрения нельзя не согласиться, поскольку обязанность по выявлению фактов неблагополучных семей

---

<sup>1</sup>Безвиконная Е.В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Актуальные вопросы современной юриспруденции: материалы международной заочной научно-практической конференции. Новосибирск, 2011. С. 107.

<sup>2</sup>Данные отчетов о состоянии преступности за 2018 год. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL:<http://crimestat.ru> (дата обращения: 02.03.2020).

<sup>3</sup>Крамчанинова Н.В. Современная государственная политика в вопросах социального сиротства в России. Историческая и социально образовательная мысль. 2020. № 1. С. 82.

несовершеннолетних возложена на образовательные организации, в частности, на социальных педагогов, психологов, а также специалистов комиссий, то есть ответственность в данном направлении ложиться равноправно, указанные субъекты должны стимулировать деятельность друг друга, а не обременять переложением обязательств.

Отметим, что ни один нормативно – правовой акт не содержит требований к образовательному уровню членов комиссий, их стажу работы и направлениям деятельности. Учёные говорят о необходимости использования именно профессионального подхода со стороны комиссий, поскольку работа на «общественных началах», не в полной мере мотивирует её членов, а их недостаточная компетентность приводит к поверхностному решению проблем несовершеннолетних и их семей, состоящих на учёте<sup>1</sup>.

В завершении необходимо отметить, что за столетний период своей работы комиссии накопили богатый опыт по профилактике правонарушений несовершеннолетних, однако, несовершенство многих норм законодательства, а также неэффективная правоприменительная практика требуют от законодателя скорейшего решения проблем, в том числе более чётком определении статуса комиссий и его членов, использованию членами комиссий в своей работе своевременных и эффективных мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Также в 2020 году для повышения результативности деятельности субъектов системы профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, в условиях отсутствия дефицита юристов можно использовать кадровые возможности, которые будут состоять из лиц с высшим образованием, деятельность которых будет достойно оплачиваться, в целях создания мотивации и заинтересованности в данной сфере.

---

<sup>1</sup> Беженцев А.А. Оценка эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Советник юриста. 2014. № 10. С. 3.

### 3.2. Зарубежный опыт профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних через призму ювенальной юстиции.

Проблема криминализации подростковой среды является глобальной и не имеет каких –либо географических границ. Исследование разнообразного опыта профилактики правонарушений несовершеннолетних даёт возможность выявить наиболее передовые меры воздействия, применяемые в зарубежных странах к несовершеннолетним, в целях совершенствования отечественного механизма борьбы с девиантным поведением подростков. Считаем целесообразно раскрывать вопрос об административной ответственности несовершеннолетних во взаимосвязи с уголовной ответственностью, так как это две части единой системы санкций, предусмотренных за совершение правонарушений с разницей только в строгости наказания.

На сегодняшний день во многих зарубежных странах развита «ювенальная юстиция», под которой принято понимать автономную систему учреждений и организаций, которая действует, используя свои принципы и занимается только несовершеннолетними. Россия стоит лишь в начале пути формирования ювенального права, поскольку данный процесс замедляется в связи с отсутствием в нашей стране единой нормативно –правовой базы, которая бы регулировала вопросы защиты прав несовершеннолетних.

В отличие от российской уголовной системы зарубежные модели ювенальной юстиции отдают приоритет не общеуголовным, а воспитательным и образовательным механизмам воздействия на несовершеннолетних правонарушителей. К примеру, в Европе сложились три модели: англо–американская (Великобритания, Португалия), континентальная (Бельгия, Франция) и скандинавская (Швеция, Финляндия).

Англо–американская модель ориентирована исключительно на общественную безопасность и связана со специализированным судопроизводством, реализуемым по общественно опасным деяниям лёгкой

и средней тяжести. При этом дела по тяжким преступлениям подростков передаются в суды общей юрисдикции и рассматриваются уже без учёта возраста лиц, их совершивших. Указанная модель развивает идею раннего предупреждения правонарушений и преступлений подростков, которое осуществляют специализированные органы. В качестве примера приведём Великобританию, в которой профилактику административных правонарушений и преступлений реализует межведомственная комиссия по работе с несовершеннолетними, примечательно, что их насчитывается более ста пятидесяти. Но несмотря на это, эффективной работы привлечены также различные службы и ведомства (социальные и полицейские службы, детские психиатры и наркологи, и другие), тесно взаимодействующие между собой.

Континентальная модель в отличие от вышеуказанной модели направлена на реабилитацию и коррекцию детей. Суды данной модели рассматривают абсолютно все дела несовершеннолетних независимо от тяжести противозаконных деяний, причём процедура передачи дел в суды общей юрисдикции не допускается даже в виде исключения. Допустим, согласно статье 1 Закона Франции от 02.02.1945 г. № 45–174 «О правонарушениях несовершеннолетних»<sup>1</sup> дела несовершеннолетних, совершивших противоправные действия в виде преступления или правонарушения, рассматриваются исключительно ювенальными судами либо их присяжными. Характерной чертой этой модели является малое количество приговоров, связанных с лишением свободы, а также нетяжелым наказанием. Например, во Франции до тринадцати лет отсутствует уголовная ответственность, а самой лёгкой формой наказаний в Швейцарии в отношении несовершеннолетнего является замечание, которое выносится для пресечения совершения повторного преступления, а если этой меры воздействия оказывается недостаточно, то подросток может быть наказан

---

<sup>1</sup>Хулхачиева И. В. Сравнительно – правовой анализ англосаксонской и континентальной моделей действующего ювенального права// Актуальные проблемы международного ювенального права. г. Волгоград, 2006. С.197.

личным трудом, например, его могут заставить подметать улицы, помогать на кухне или работать у фермера в Альпах. Примечательно, что штрафы в отношении несовершеннолетних в Швейцарии не применяются по причине того, что у них отсутствуют собственные деньги и платить придется родителям, что не имеет на совершеннолетнего никакого воспитательного эффекта. Тем не менее, с несовершеннолетних, которые достигли возраста 15 лет, может быть взыскан штраф в размере 2000 швейцарских франков, которые ему придется заработать самостоятельно<sup>1</sup>. Следовательно, в сравнении со швейцарской системой регулирования административных правонарушений российская идеология видится неразвитой, так как особенностью последней является не прямое воздействие на несовершеннолетнего правонарушителя, а перенос всей ответственности на его родителей или иных законных представителей.

Скандинавская модель ювенальной юстиции направлена на воспитание юных правонарушителей и характеризуется полным отсутствием ювенальных судов. Главная роль в рассматриваемой модели отводится социальным работникам, которые наделены специфическими функциями и принимают активное участие в ходе расследования, а также суда над подростком. Положительным направлением скандинавской системы является постоянное взаимодействие различных служб и ведомств (социальных, полицейских и т.д.). Например, в Швеции абсолютно при каждом отделении полиции функционирует специальный социальный отдел, работающий с молодёжью и решающий предупредительные задачи, в состав которого состоит из общественных работников. При этом, тесное взаимодействие социальных работников с полицией не мешает им быть друг от друга независимыми автономными<sup>2</sup>. Характерной чертой такой модели, является то, что

---

<sup>1</sup> Самарина В. И. Уголовный процесс европейских государств: монография. М., 2018. С. 234.

<sup>2</sup> Третьякова К. Е. Модели ювенальной юстиции в странах континентальной правовой системы // Молодой ученый. 2016. № 19. С. 259. URL: <https://moluch.ru/archive/123/33861/> (дата обращения: 16.03.2020).

отсутствует уголовная ответственность в отношении несовершеннолетних до пятнадцати лет, а также редки приговоры, связанные с лишением свободы до восемнадцати лет.

Так нужна ли России ювенальная юстиция и если да, то в чем ее достоинство? Данный вопрос является дискуссионным на протяжении длительного времени. Сторонники внедрения ювенальной юстиции усматривают, что существование такой системы позволит эффективно проводить раннюю профилактику правонарушений среди несовершеннолетних, противники данной системы убеждены, что иностранный опыт разрушит существующие национальные и правовые традиции, что приведёт к ликвидации института семьи. При этом, большинство практиков и учёных, исследующих вопросы ювенальной юстиции отмечают, что на данный момент в Российской Федерации функционируют две обособленные друг от друга системы, одна – занимается превентивными профилактическими мерами в сфере правонарушений несовершеннолетних, используя при этом административно –правовые средства воздействия, вторая –действует в сфере привлечения подростков к ответственности в случае совершения ими преступлений,основываясь на уголовно –правовых средствах воздействия. Также многие практики и учёные отмечают затруднительные моменты в социальной коррекции подростков, а также в взаимодействии судов с социальными службами и педагогами.

Тем не менее в России существуют важные наработки. Допустим, элементы ювенальных технологий впервые в своей работе стали использовать суды города Санкт –Петербурга, а также Москвы, Пермского края и Ростовской, Липецкой, Ивановской и других областей. В некоторых регионах суды активно привлекают специалистов по работе с несовершеннолетними, вводят специализированные составы, которые

---

состоят из педагогов, психологов для рассмотрения дел с участием несовершеннолетних, готовят социальных работников, а также проводят работы по повышению квалификации судей и разрабатывают индивидуальные планы по реабилитации несовершеннолетних.

Наиболее интересным представляется опыт Пермской области, судебная система которой, встроена в общую систему профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. В «пермской модели» практически во всех судах выделены судьи, рассматривающие уголовные дела только в отношении несовершеннолетних, а также предусмотрены должности помощников судей с функциями социальных работников. Рассмотрение уголовных дел с участием несовершеннолетних поручается наиболее опытным судьям. В результате внедрения элементов ювенальной юстиции в Пермском крае увеличилось число дел, прекращенных за примирением сторон, при одновременном снижении числа повторных преступлений несовершеннолетних.

Итак, практика деятельности ювенальной юстиции за рубежом и опыт работы судов в России показывает, что роль и значение судебных органов в этих вопросах весомая, но не определяющая, поскольку их деятельность – это завершающая стадия воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя. Следовательно, использовать прогрессивные приемы зарубежных стран по организации профилактики девиантного поведения несовершеннолетних на данный момент нецелесообразно, так как для построения эффективной системы профилактики в России необходимо начать «с низов», посредством организации тесного взаимодействия всех субъектов профилактики и урегулирования их деятельности на законодательном уровне. О создании новых специализированных органов не может идти речи, так как для этого нужна финансовая поддержка, которая в условиях экономического кризиса не реализуется. Кроме этого, необходимо учитывать особенности исторического развития России, менталитет народа. В



перспективе зарубежный опыт позволят нашему государству уменьшить количество правонарушений несовершеннолетних и улучшить положение детей в целом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности решались неоднократно, начиная с 1917 года по сегодняшний день. Однако, количество детей, вставших на путь криминала, не уменьшилось, в связи с тем, что имеющийся многолетний опыт, накопленный в отечественной практике, не получил достойной оценки в XXI веке. Так, советская система профилактики административных правонарушений несовершеннолетних заложила основы защиты прав детей и сильно повлияла на действующее законодательство, которое приняло положительный опыт своих предшественников в этой сфере и остановилось на достигнутом.

Примечательно, что в России огромное количество изданных законов, связанных с защитой детей, однако, положения некоторых из них устарели, многие не содержат формы и методы деятельности по предупреждению правонарушений несовершеннолетних или вовсе ориентированы на возрождение превентивной политики государства по отношению правонарушителям. Все перечисленные выше обстоятельства приводят к законодательным пробелам, не позволяют реализовать эффективную профилактическую деятельность в отношении подростков, ограничивают межведомственное взаимодействие субъектов профилактики административных правонарушений несовершеннолетних, а также не позволяют реализовать основную цель административной ответственности – предупреждение совершения лицом новых правонарушений.

Изложенные в выпускной квалификационной работе положения и исследования позволяют выявить ряд проблем, на основе которых сформированы следующие краткие и обобщённые выводы, раскрывающие поставленные во введении задачи, способствующие внесению нововведений в законодательство и в конечном итоге достигающие цели дипломной работы:

1) Административная ответственность несовершеннолетних (равно как и ответственность их родителей) в юридической литературе определяется как форма государственного реагирования на административные правонарушения, выражаемая в применении к этим субъектам конкретных административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм, и одновременно предусматривающая их специфическую обязанность нести установленные законодательством неблагоприятные последствия. Правовое регулирование данного института осуществляется КРФ, КоАП РФ, ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Однако, вышеуказанное законодательство имеет некоторые недостатки. А именно, КоАП РФ чётко не раскрывает определения административной ответственности, а лишь указывает на факт выражения меры административной ответственности через административное наказание, применяемое субъектами системы профилактики с целью перевоспитания несовершеннолетнего. Следствием отсутствия законодательного определения, является формирование многочисленных точек зрения среди учёных и практиков по поводу сущности, а также содержания административной ответственности, что приводит к дискуссиям и неопределённости в правоприменительной практике. Считаем целесообразным, на законодательном уровне закрепить приведённое выше определение административной ответственности, в целях отграничения её от других видов юридической ответственности, наполнения содержания понятия и более детального раскрытия его сущности.

2) Административная ответственность несовершеннолетних представляет собой определенный вид юридической ответственности, которая наступает только при установлении противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое действующим законодательством установлена административная ответственность для несовершеннолетнего правонарушителя. Административное правонарушение признаётся таковым только при наличии

признаков: общественной опасности, противоправности, виновности и наказуемости.

3) Законодатель в КоАП РФ определил следующие два вида административных наказаний, применяемых в отношении детей – правонарушителей: предупреждение и административный штраф, установив запрет на назначение несовершеннолетним административного ареста, устанавливая при этом, что иные виды наказания могут налагаться только судьёй. При этом эффективность наказания в виде административного штрафа сводится к нулю, так как на современном этапе развития законодательства реальных рычагов воздействия на несовершеннолетних нет, подростки остаются безнаказанными, так как большая часть из них не имеет самостоятельного заработка, и получается, что бремя ответственности за содеянное ложится не на них, а на их родителей и законных представителей. В дальнейшем законодателю следует стремиться к большей централизации данного направления (изменить содержание федерального законодательства) и расширению перечня составов, привлекающих к ответственности указанную выше категорию лиц. Рекомендуется сделать акцент на приобщение несовершеннолетнего правонарушителя к труду, чтобы он своими действиями смог загладить свою вину перед лицом, чьи права были нарушены и благодаря чему будет достигнута цель административной ответственности – перевоспитание, предотвращение совершения новых преступлений. Именно физический труд способен обеспечить общественную полезность, а также мотивировать подростка путём публичного порицания.

4) КоАП РФ, основываясь на принципах гуманизма и презумпции невиновности, расширил список оснований освобождения от административной ответственности несовершеннолетних, но не обеспечил принцип неотвратимости административной ответственности подростков, что на практике приводит к безнаказанности подростка. Необходимо более

детально определять рамки ответственности непосредственно родителей, на которых перекладывается бремя ответственности по выплате штрафа. Представляется разумным привлекать родителей и законных представителей исключительно за злостное уклонение от своих обязанностей по воспитанию, содержанию, обучению ребенка.

5) Устаревшее законодательство, регулирующее деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних, а именно ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», КоАП РФ, Постановление Правительства РФ «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» не определяют процессуальный порядок создания, не выделяют перечень конкретных видов деятельности и не раскрывают круг полномочий, а также административно – правовой статус основного координирующего органа системы профилактики – комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Недостатки приведённых выше обстоятельств выражаются при планировании совместных профилактических мероприятий с органами внутренних дел Российской Федерации, с иными субъектами профилактики, которые выражаются в наличии общих, неконкретных формулировок намечавшихся мероприятий, их фрагментарном характере, разобщенности данных документов с планами, составляемыми иными субъектами профилактики, а также в отсутствии согласованности между различными ведомствами и исполнителями. Считаю целесообразным, усовершенствовать законодательную базу, путём создания единого для всех межведомственных органов Закона «О профилактике правонарушений несовершеннолетних», который бы разграничил полномочия и функции каждого из субъектов профилактики и координировал их деятельность.

6) Вопрос о разграничении полномочий органов опеки и попечительства требует также внесения изменений, так как многие направления деятельности рассматриваемых субъектов профилактики продублированы. Так, в соответствии с частью 1 статьи 70 СК РФ и те, и

другие наделены правом обращения в суд с иском о лишении родительских прав, также согласно пункту 9 статьи 43 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» возможна процедура исключения подростка из образовательного учреждения до получения им общего образования в случае, если указанные выше органы дали свое согласие. Также, специфической обязанностью комиссий и органов опеки и попечительства является обязанность по устройству несовершеннолетних, которые нуждаются в помощи государства. Считаем целесообразно разграничить функционал комиссий и органов опеки и попечительства, а именно оставить вышеуказанные полномочия исключительно в компетенции последних, а в обязанности комиссий вменить контроль за надлежащим исполнением указанных функций за органами опеки и попечительства.

7) Остро встаёт вопрос о снижении на ранней стадии профилактики роли органов полиции в воздействии на поведение несовершеннолетних. Для реализации более эффективной процедуры предупреждения административных правонарушений, совершённых лицами, не достигшими возраста совершеннолетия, более гуманным способом, представляется законодательно и в ином нормативном порядке существенно ограничить применение к несовершеннолетним административных и уголовно – правовых форм и методов воздействия, так как на ранних стадиях воспитания, исправления и перевоспитания трудных подростков. Известно, что подростковый период в жизни человека один из самых сложных и переломных, поэтому в каждом конкретном случае необходимо делать акцент на их сложное психическое строение, которое не должно быть ущемлено авторитетом власти. В такой период очень важна роль родителей (законных представителей), учителей и педагогов. В таком случае, разумно перейти от карательных мер предупреждения подростковой преступности к мерам социальной охраны и защиты посредством координации субъектов социальной профилактики.

8) Основным фактором совершения административных правонарушений является— неблагополучная семья. Тревожный психологический климат в семье, отсутствие контроля родителей (родителя) являются плодотворными предпосылками. Несмотря на то, что у каждого ведомства, занимающегося вопросами семьи и детства, имеются определённые данные о подростках и их семьях, содержащиеся в учётных формах, в законодательстве существует существенное упущение. Проблематика заключается в отсутствии единого банка данных в органах, что не позволяет осуществлять оперативный обмен между органами или ведомствами системы профилактики, всё это говорит о несогласованности и не качественности их совместной работы и требует проработки.

9) Максимально следует сократить основания для постановки детей на профилактический учёт в полиции и осуществлять такое вмешательство лишь по решению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав или органов опеки и попечительства.

10) Необходимо, выделить в КоАП РФ раздел, закрепляющий порядок производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних, так как оно имеет специфический, стадийный характер. Все стадии различаются составом участников производства, совершением различного рода действий, принятием всевозможных юридических документов.

11) Представляется важным на законодательном уровне проработать комплекс вопросов, связанных с созданием принципиально отличной от действующей системы органов, занимающихся исключительно несовершеннолетними. О построении ювенальной юстиции не может идти речи, так как за многие годы работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и иными субъектами профилактики накоплен достаточно обширный опыт по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Для достижения эффективной деятельности субъектов системы профилактики и безнадзорности правонарушений

несовершеннолетних, в 2020 году можно использовать кадровые возможности, в условиях отсутствия дефицита специалистов юристов, которые будут состоять из лиц исключительно с высшим образованием, деятельность которых будет достойно оплачиваться, в целях создания мотивации и заинтересованности в данной сфере. Следовательно, деятельность, связанную с детьми и основанную на общественных началах нужно искоренить, так как подобного рода работа чаще всего выполняется формально.

12) Активизация образовательной работы и патриотического воспитания в российских школах является одним из рычагов воздействия на поведение несовершеннолетнего. Следовательно, обеспечив тесное сотрудничество школы, инспектора ПДН и семьи (профилактические беседы, постановка на внутришкольный учёт и учёт Комиссией по делам несовершеннолетних), можно добиться хороших результатов в ранней профилактике административных правонарушений.

13) Преодолеть тенденцию роста правонарушений среди несовершеннолетних возможно путём переориентации криминогенной группы. Возложить данную ответственность рекомендуется на государственные и общественные структуры, которые будут способны своей деятельностью компенсировать дефектность современной социализации. Так, включение трудных подростков в новый коллектив с социально – полезными интересами – музыкальный, танцевальный, театральный и иные кружки, спортивную школу, клубы по интересам, позволит использовать психологические особенности несовершеннолетних в правильном русле, привьёт им жажду исследований, стремление к созиданию, а также разовьёт общительность и раскроет творческий потенциал. Примечательно, что сформировать подобные структуры полностью на бесплатной основе при наличии финансовых трудностей в России кажется не возможным, при этом целесообразно предусмотреть больше бюджетных мест в лучших платных



кружках и секциях для малоимущих и многодетных семей. Причём, данный вопрос надо решать на уровне органов управления образованием в субъектах.

14) Не стоит забывать о рисках, которые формируются посредством использования несовершеннолетними телекоммуникаций. Все чаще в масс – медиа мы видим рекламу, а при просмотре художественных фильмов встречаем сцены убийств, краж или употребления «негативной» продукции (табака, сигарет, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и т.д.). Все это откладывается в подсознании юного поколения, которое стремится успеть за модой. Представляется разумным, разработать ограничители на ресурсы в сети «Интернет» для юной публики, необходимо сделать акцент на выпуск социальных фильмов, направленных на привитие отторжения тяги к пагубным привычкам. Интересным способом воздействия на трудных подростков представляется возможность проведения уроков непосредственно чемпионами Российской Федерации и научными деятелями, достигшими результатов в какой – либо сфере, что позволит расширить их знания в области здорового образа жизни и замотивировать на достижение целей в образовательном процессе. Безусловно, профилактические беседы, проводимые инспекторами ПДН и педагогами на уроках полезны, однако, конкретная жизненная история человека и описание трудностей, с которыми ему пришлось столкнуться являются более эффективными и действенными.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ  
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних» (утратил силу на основании Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928г.) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 16. Ст. 227.
- 2 Декрет СНК РСФСР от 23 сентября 1921 г «О детской социальной инспекции» (утратил силу) // Собрание узаконений РСФСР.1921. № 66. Ст. 506.
- 3 Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 31.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958.
- 4 Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (ред. от 25.02.1993) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536.
- 5 Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 13.12.1967 г. № 212/1 «Об утверждении Положения об общественных воспитателях несовершеннолетних» (ред. от 25.02.1993) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 5. Ст. 1239.
- 6 Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223–ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.
- 7 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

- 8 Указ Президента РФ от 06.09.1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002г. № 5. Ст. 541.
- 9 Федеральный закон от 21.12.1996 № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. 25.1.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст.3607.
- 10 Федеральный закон от 24.07.1998 № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31 Ст. 3802.
- 11 Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. 26.07.2019 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.
- 12 Федеральный закон от 31.05.2002 № 63–ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 02.12.2019) // Российская газета. 2002. № 100. Ст. 1115.
- 13 Федеральный закон от 29.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»(ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 7598.
- 14 Федеральный закон от 23.06.2016 № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3851.
- 15 Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032–1 ( с изм. на 01.02.2020) // Российская газета. 1996. № 84.
- 16 Закон Челябинской области от 15. 12. 2002 года № 125–ЗО «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2005. № 187.

- 17 Закон Челябинской области от 22.09.2005 года № 403–ЗО «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (ред. от 29.11.2019) // Южноуральская панорама. 2005. № 187.
- 18 Закон Челябинской области от 27.10.2005 г. № 411–ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (ред. от 19.12.2013) // Южноуральская панорама. 2005. № 210.
- 19 Закон Челябинской области от 2 июня 2010 года № 584–ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» (с изм. на 30.12.2019 года) // Южноуральская панорама. 2007. № 182.
- 20 Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. №2.
- 21 Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 31.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Ашин, А.А. Воспитательная колония: история и современность: монография / А.А. Ашин // Владимир: Изд-во Владим. гос. ун-та, 2016. 600 с.
- 2 Абреимова, А.В. Основы осуществления прокурорского надзора в сфере исполнения законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / А.В. Абреимова // Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре: материалы международного молодежного форума. М., 2019. 20 с.

- 3 Беженцев, А.А. Историческое развитие органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период / А.А. Беженцев // Актуальные вопросы современной юриспруденции. СПб, 2017. № 2. 75 с.
- 4 Беженцев, А.А. Оценка эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав / А.А. Беженцев // Советник юриста. 2014. № 10. 22 с.
- 5 Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах// М., 2008. 816 с.
- 6 Батова, О.В. Специфика применения мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетнего с применением принудительной меры воспитательного воздействия/ О.В. Батова // Успехи современной науки и образования. 2016. № 12. 46 с.
- 7 Безвиконная, Е.В. Административно–правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав / Е.В. Безвиконная // Актуальные вопросы современной юриспруденции: материалы международной заочной научно–практической конференции. Новосибирск: НП «Сибирская ассоциация консультантов», 2011. 201 с.
- 8 Вельможина, Н.В. Сущность и особенности административной ответственности несовершеннолетних / Н.В. Вельможина//Проблемы предупреждения и раскрытия преступлений. Воронеж: 2017. № 5. 33 с.
- 9 Василевич, Г.А. Административное право и процесс / Г.А. Василевич // М.,2018. 355 с.
- 10 Винокуров, А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право, 2016. №7. С.620.
- 11 Данилов Н.Ф. Лица, участвующие при производстве по делам об административных правонарушениях / Н.Ф. Данилов // Право и государство: теория и практика. М, 2019. № 6 (174). 88 с.

- 12 Дубоносова, А.Э. Роль государства в профилактике преступлений несовершеннолетних: исторический аспект / А.Э. Дубоносова//Адвокатская практика. М., 2005. №6.
- 13 Дорошенко, О.М. Реализация полицией полномочий по выявлению и пресечению правонарушений несовершеннолетних/ О.М. Дорошенко// Полицейская и следственная деятельность. 2016. № 2. 30 с.
- 14 Дорошенко, О.М. Правовые преимущества производства по делам несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых // Реформирование учёта и права в современной России / под ред. О. Е. Качковой, В. А. Баранова, Г.И. Алексеевой, Е. Н. Домбровской, А. Н. Приженниковой. М., 2016. 467 с.
- 15 Жеребцов, А.Н. Административная правоприменительная практика: теоретический и практический аспекты / А.Н. Жеребцов // М.: ЮСТИЦИНФОРМ, 2018. 78 с.
- 16 Загоруйко, И.Ю. К вопросу о привлечении к административной ответственности несовершеннолетних / И.Ю. Загоруйко // Успехи современной науки, 2017. № 4. 68 с.
- 17 Загорный, А.В. Координация деятельности ОВД с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка / А.В. Загорный // М., 1981. 33 с.
- 18 Иванова, А.А. Педагогическая профилактика в системе предупреждения преступлений. Дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. / А.А. Иванова // М., 2006. 500с.
- 19 Ильгова, Е.В. Совершенствование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: сборник материалов по результатам V Всероссийского совещания по вопросу организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

- /Е.В.Ильгова // Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. 143с.
- 20 Коннов, Н.Н. Исторический аспект формирования государственной системы по профилактике правонарушений несовершеннолетних в России / Н.Н. Коннов // Актуальные проблемы публичного права: материалы международной очной научно-практической конференции. Владимир: 2017. № 1(42). 77 с.
- 21 Крюков, В.В. Цели уголовного и административного наказания: понятие, виды, механизмы достижения: дис. канд. юр. наук / В.В. Крюков // Саратов, 2017. 567 с.
- 22 Каплунов, А.И. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова/ А.И. Каплунов //СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. 488 с.
- 23 Кехлерова, С.Г. Настольная книга прокурора / С.Г. Кехлерова // М.: Издательство «Юрайт», 2018. 98 с.
- 24 Леончик, Д.О. Система стадий производства по делам об административных правонарушениях / Д.О. Леончик // Основные тенденции развития российского законодательства. М: «Юнити-Дана», 2016. 89 с.
- 25 Лобанов, К.Н. К вопросу об административной ответственности несовершеннолетних / К.Н. Лобанов // Проблемы правоохранительной деятельности несовершеннолетних. М.: 2017. № 6. С.66.
- 26 Макаренко, И.А. Личность несовершеннолетнего обвиняемого как объект криминалистического исследования / И.А. Макаренко// М., 2016. 57 с.
- 27 Михайлова, М.А. Административное расследование как стадия производства по делам об административных правонарушениях / М.А. Михайлова // Научные открытия: материалы международной заочной научно-практической конференции. г. Оренбург: Научный центр «Олимп», 2018. 357 с.

- 28 Мартыненко, В.С. Государственная политика предупреждения преступности несовершеннолетних и защите их прав и интересов / В.С. Мартыненко // М., 1997. 75 с.
- 29 Очаковский, В.А. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях / В.А. Очаковский // Приоритетные научные направления от теории к практике. Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества, 2017. № 34. 546 с.
- 30 Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов // М., 2016. 110 с.
- 31 Россинский, Б.В. Административное право / Б.В. Россинский // М., 2008. 243 с.
- 32 Сеньчура, А.Я. Об эффективности наказаний несовершеннолетних / А.Я. Сеньчура // Молодой учёный. 2017. № 9 (143). 345 с.
- 33 Студеникина, М.С. Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях: виды, критерии определения подведомственности / М.С. Студеникина // Административное право и процесс. 2015. № 6. 62 с.
- 34 Самарина, В.И. Уголовный процесс европейских государств: монография / под ред. В.И. Самарина, В. В. Луцика /В.И. Самарина //М.: Проспект, 2018.102 с.
- 35 Студеникина, М.С. Советское административное право / М.С. Студеникина// М., 1997. 300 с.
- 36 Татарян, В.Г. Административное и административно–процессуальное право: учебник / В.Г. Татарян // М., 2009. 155 с.
- 37 Труханович, Л. В. Административное право России / Л. В. Труханович // М.: ПРИОР, 2017. 89 с.



- 38 Третьякова К. Е. Модели ювенальной юстиции в странах континентальной правовой системы / К. Е. Третьякова // Молодой ученый. 2016. № 19. 20 с. URL: <https://moluch.ru/archive/123/33861/> (дата обращения: 16.03.2020).
- 39 Новичкова, Е.Е. административное расследование: проблемы, вопросы, перспективы / Е. Е. Новичкова // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 4(38). 55 с.
- 40 Хулхачиева, И.В. Сравнительно–правовой анализ англосаксонской и континентальной моделей действующего ювенального права / И.В. Хулхачиева // Актуальные проблемы международного ювенального права: материалы всерос.науч.–практ.конф. Волгоград: ВолГУ,2006, 250 с.
- 41 Чабан, М. Н. Эффективность межведомственного взаимодействия школы и субъектов системы профилактики по предупреждению безнадзорности, преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних / М. Н. Чабан // Право. Экономика. Безопасность. 2017. № 3. 230 с.

#### РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» (утратил силу) // Собрание законов СССР. 1935. № 32. Ст. 252.
- 2 Постановление СНК СССР № 75 от 23 января 1942 г. «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» (утратил силу) // СП СССР. 1943. № 3. Ст. 24.
- 3 Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» (ред. от 26.11.2013)// Российская газета. 2003. № 211. Ст. 2005.

- 4 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 19.12.2013) // Российская газета. № 80. 2005. Ст. 2001.
- 5 Постановление Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (ред. от 29.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.
- 6 Постановление Челябинской области от 22.02.2006 года № 29–П «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Челябинской области и Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных образованиях Челябинской области» (ред. от 23.01.2019) // Южноуральская панорама. 2006. № 38.
- 7 Постановление Правительства РФ от 6.05.2006 г. № 272 О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав / Российская газета. 2006. № 97. Ст. 3007.
- 8 Постановление Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (ред. от 29.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.
- 9 Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района г. Челябинска от 16 октября 2016 года «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении» URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 27.02.2020).
- 10 Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района г. Челябинска от 7 декабря 2019 года «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении» URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 27.02.2020).

- 11 Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района г. Челябинска от 21 января 2020 года «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении» URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 27.02.2020).
- 12 Данные отчётов перед населением за 2019 год. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=18405> (дата обращения: 02.03.2020).
- 13 Данные отчётов перед населением за 2019 год. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=19056> (дата обращения: 02.03.2020).
- 14 Данные отчетов о состоянии преступности за 2018 год. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://crimestat.ru>(дата обращения: 02.03.2020).
- 15 Распоряжение Администрации г. Челябинска № 4354 от 19.04.2019 «Об утверждении состава комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Metallургического района города Челябинска». URL: <http://www.cheladmin.ru> (дата обращения: 27.02.2020).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

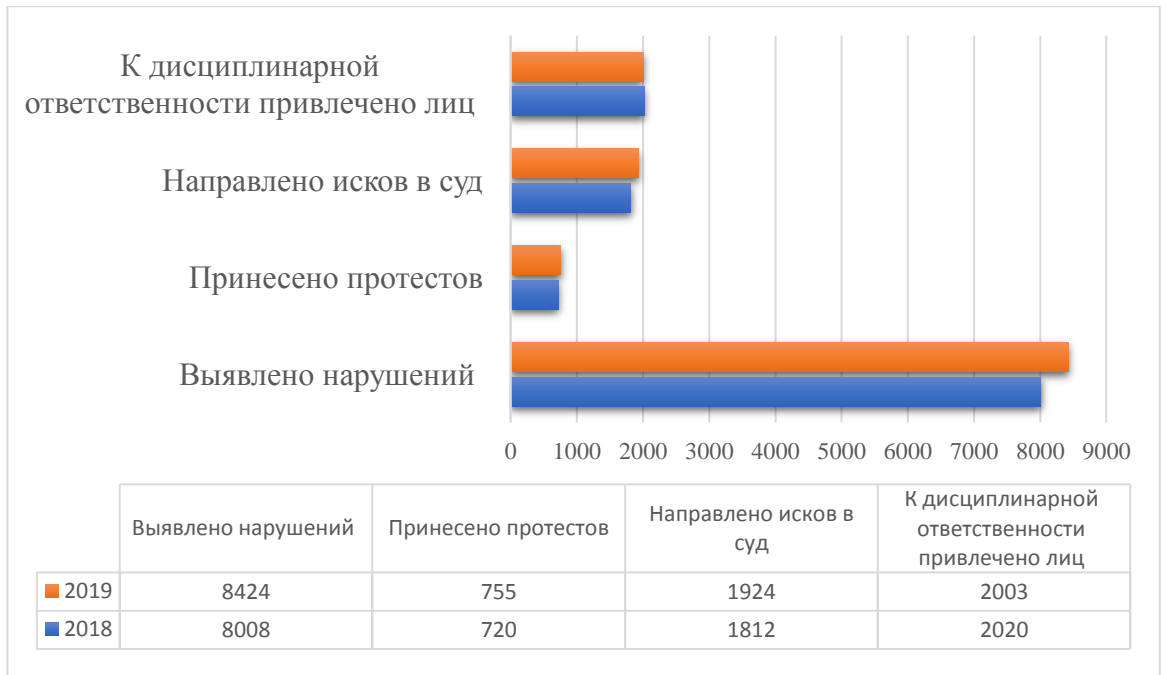
ОБРАЗЕЦ РЕЗУЛЬТАТОВ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ  
ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Основные показатели прокурорского надзора Челябинской области за 2018–2019 года в сфере соблюдения прав несовершеннолетних демонстрирует объём работы, осуществляемый органами прокуратуры в указанный период времени.

Диаграмма 1 – Результаты работы прокуратуры Челябинской области<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Сведения о состоянии преступности и основных показателях прокурорского надзора за ноябрь 2019 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области URL: <http://www.chelproc.ru/iblocks/?id=1237> (дата обращения: (02.03.2020).



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2 ОБРАЗЕЦ АНКЕТЫ

Анкета об эффективности деятельности субъектов профилактики беспризорности, безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних в деятельности ОВД (для сотрудников ОУУП и ПДН ОП Metallургический по г. Челябинску)

Уважаемые сотрудники, это анкетирование является анонимным и служит только для сбора данных и их дальнейшего анализа. В анкете представлены вопросы с выбором одного варианта ответа. Убедительная просьба помочь в проведении анкетирования для решения ряда проблемных вопросов. Заранее благодарим Вас!

1. Укажите, в каком отделе Вы работаете:

Отдел участковых уполномоченных;

Подразделение по делам несовершеннолетних;

2. Оцените важность взаимодействия Вашего отдела с иными субъектами системы профилактики:

- Высокая степень сотрудничества;
- Средняя степень сотрудничества;
- Сотрудничество – это не актуально;
- Затрудняюсь ответить.

3. Считаете ли Вы, что КДН и ЗП является главным субъектом профилактики административных правонарушений несовершеннолетних?

- Нет, КДН и ЗП не являются в полной мере ответственными за «конечный результат»;
- Да, КДН и ЗП занята разрешением проблем несовершеннолетних лиц и их семей больше, чем другие органы системы профилактики.

4. Оцените совершенство действующей системы профилактики в России:

- Совершенна;
- Нуждается в корректировке;
- несовершенна, необходимо создать совершенно новую систему.

5. Считаете ли Вы, что отсутствие законодательного регулирования межведомственного взаимодействия снижает эффективность профилактической деятельности?

- В России нет актов, регулирующих деятельность взаимодействующих органов;
- Да, устаревшее законодательство снижает эффективность деятельности;
- Нет, законодательство в достаточной степени разработано.

6. Укажите проблемы системы профилактики:

- Формализм в деятельности субъектов профилактики;
- Неэффективность методов надзора за несовершеннолетними, требующими воздействия;
- Отсутствие в системе элементов, ответственных за организацию досуга несовершеннолетних;
- Устаревшее законодательство.

7. Оцените степень обмена информацией между субъектами профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних:

- Осуществляется на должном уровне;
- Средняя степень обмена;
- Обмен не осуществляется.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3  
ДИАГРАММЫ И ГРАФИКИ

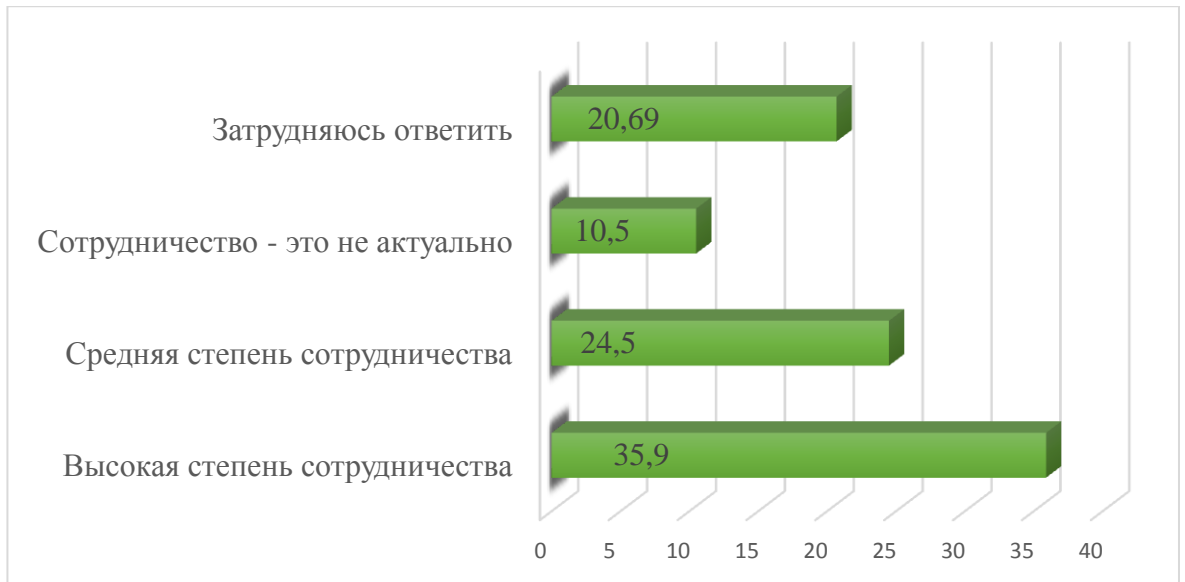
Результаты анкетирования

Вопрос 1: Укажите, в каком отделе Вы работаете.

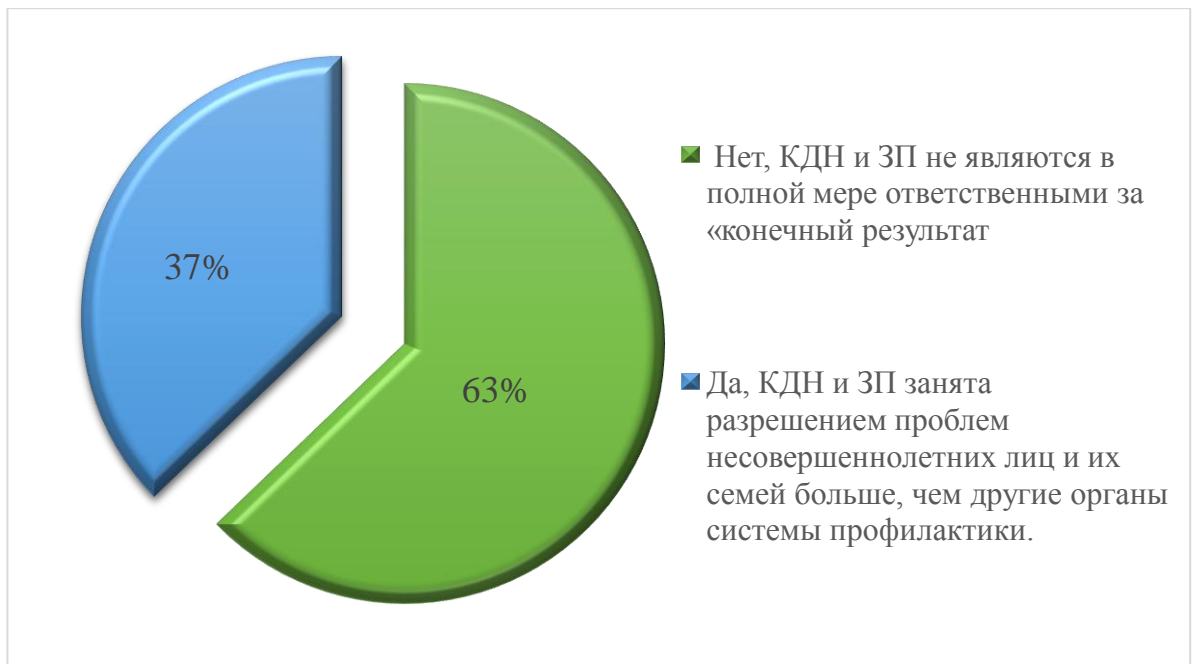


Вопрос 2: Оцените важность взаимодействия Вашего отдела с иными субъектами системы профилактики:

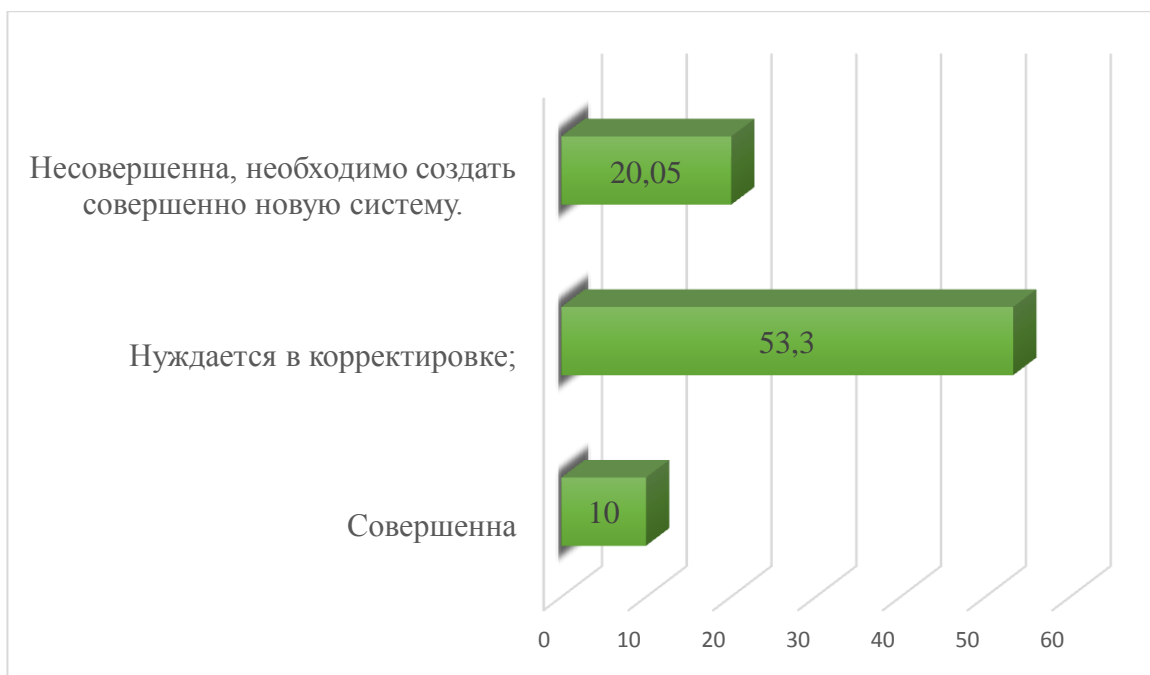




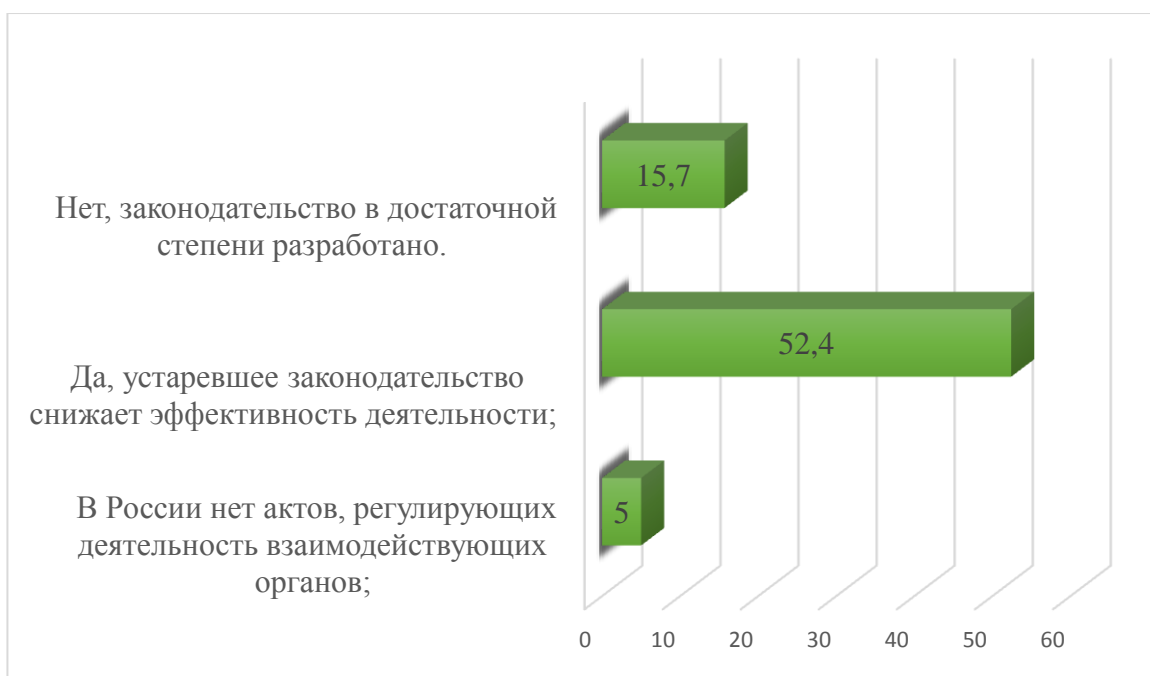
Вопрос 3: Считаете ли Вы, что КДН и ЗП является главным субъектом профилактики административных правонарушений несовершеннолетних?



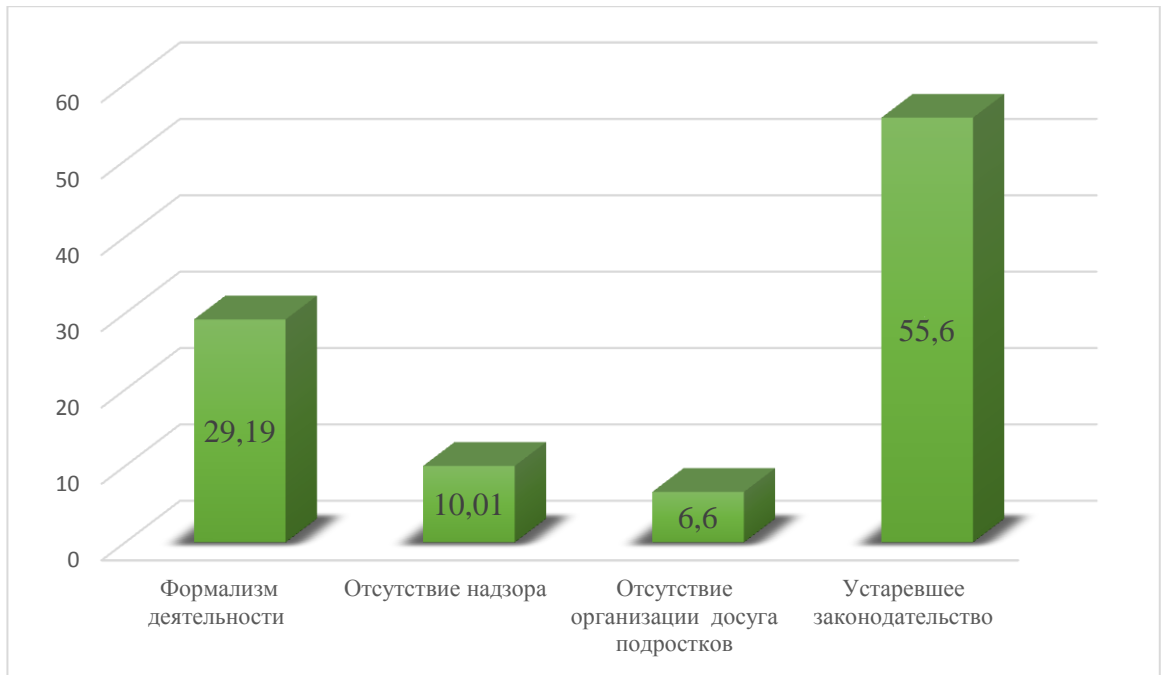
Вопрос 4: Оцените совершенство действующей системы профилактики в России:



Вопрос 5: Считаете ли Вы, что отсутствие законодательного регулирования межведомственного взаимодействия снижает эффективность профилактической деятельности?



Вопрос 6: Укажите проблемы системы профилактики:



Вопрос 7: Оцените степень обмена информацией между субъектами профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних:



## ПОКАЗАТЕЛИ УРОВНЯ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Диаграмма 1 – Социальный портрет Свердловской области преступности по возрасту за 2017, 2018, 2019 года<sup>1</sup>:

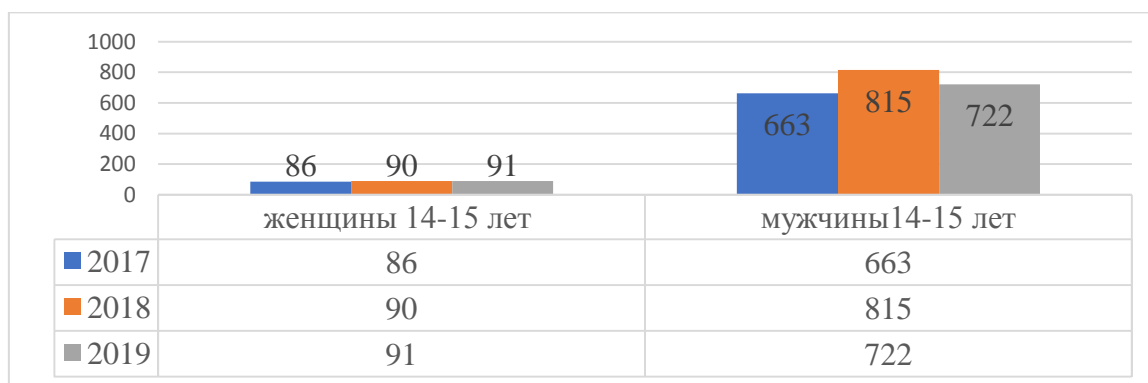
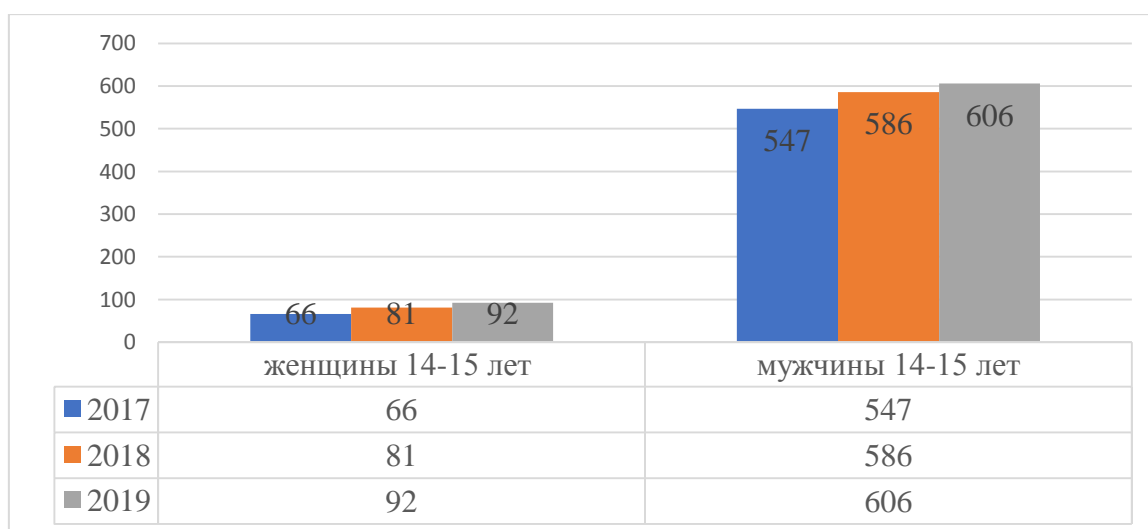


Диаграмма 2 – Социальный портрет Челябинской области преступности по возрасту за 2017, 2018, 2019 года<sup>2</sup>:



<sup>1</sup>Данные отчетов о состоянии преступности за 2018 год. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://crimestat.ru>(дата обращения: 02.03.2020).

<sup>2</sup>Данные отчетов о состоянии преступности за 2018 год. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://crimestat.ru>(дата обращения: 02.03.2020).