ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

1.1 Основные этапы становления и развития административной ответственности несовершеннолетних

1.2 Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних

1.3 Виды административного наказания, применяемые к несовершеннолетним

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХНЕ СОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

2.1 Понятие производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних

2.2 Характеристика отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних

2.3 Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве дел об административных правонарушениях несовершеннолетних

2.4 Особенности взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с милицией и иными субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений в сфере административно-юрисдикционной деятельности

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

3.1 Проблемы правоприменительной практики в деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

3.2 Проблемы правоприменительной практики в деятельности органов внутренних дел

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

ВВЕДЕНИЕ

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

Согласно целей исследования решаются следующие задачи:

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

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

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

д) проведение анализа взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с милицией и иными субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

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

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

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

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

Предметом дипломного исследования являются проблемы административной ответственности несовершеннолетних.

Данная дипломная работа - преимущественно теоретическое исследование, но в ней использованы эмпирические данные, отражающие практику применения норм, регламентирующих административную ответственность несовершеннолетних.

Человечество, вступив в XXI век, особенно озабочено решением проблем правовой и социальной защиты подрастающего поколения, поиском подходов, стратегий противодействия беспризорности, наркомании и правонарушений среди несовершеннолетних. Проблемы эти актуальны для всего мирового сообщества, ищущего гуманно-эффективные меры по воздействию и профилактике правонарушений несовершеннолетних и воздействию на правонарушителей.

В России в новых условиях кардинально изменившегося общества в числе наиболее острых стоят те же проблемы, наличие которых негативно влияет на перспективы страны и будущее нации. Каким будет наше будущее - это зависит прежде всего от сегодняшнего дня, от того, как мы сможем повлиять на молодежь, какой она вырастет, какими будут ее жизненные интересы. Нередко можно услышать, что размыты идеалы, в которые молодой человек мог бы верить. Телевидение преподает свои уроки - порой уроки жестокости, безнаказанности, формирует не лучшие качества. В жизни масса проблем -бытовых, социальных. Все это не способствует правильному, гармоничному развитию подростков, часто служит основой к совершению правонарушений.

Несовершеннолетние - один из самых, сложных периодов развития личности.

Несмотря на относительную кратковременность этот период практически определяет дальнейшую судьбу каждого человека, так как именно в подростковом возрасте преимущественно происходит завершение формирования характера и становление личности при активном влиянии социальной среды, ближайшего окружении и общества в целом.

В Конституции Российской Федерации закрепляется «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (часть 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации), «забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей» (часть 2 статьи 38 Конституции Российской Федерации)[ 2;13].

Однако основной причиной детской беспризорности и правонарушений является нежелание многих родителей заниматься воспитанием детей, их пьянство и аморальный образ жизни. Социальный кризис наиболее драматично сказывается на судьбах детей из так называемых неблагополучных семей, спектр причин которых весьма широк: нарушение структуры и функций семьи; рост числа разводов и количества неполных семей; асоциальный образ жизни ряда семей; падение жизненного уровня и ухудшение условий содержания детей; нарастание психоэмоциональных перегрузок у взрослого населения, непосредственно отражающихся на детей; распространение жестокого обращения с детьми в семьях и интернатных учреждениях при снижении ответственности за их судьбу. По этим причинам участились в последнее время побеги детей из дома, что влияет на рост числа беспризорных детей.

Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Декларация прав ребенка 1959 года Организации Объединенных Наций, Конвенция о правах ребенка 1989 года, Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы - документы международного правового характера, которые мировым сообществом признаны приоритетными положениями в защите интересов детей, их значимость для благополучия и выживания всего человечества. Россия как субъект международного права проводит их в жизнь, о чем свидетельствует Указ Президента от 01.06.1992 года № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы», постановления Правительства Российской Федерации от 23.08.1993 года № 848 «О реализации Конвенции о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей» и от 23.10.1993 года

№ 1077 «Об утверждении Положения о комиссии по координации работы, связанной с выполнением Конвенции о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развитии детей в Российской Федерации, ее состава».

Подростковой преступности, вопросам ее предупреждения и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних посвящены Минимальные стандартные правила ООН 1985 года, и Руководящие принципы ОНН для предупреждения преступности несовершеннолетних (Эр-Риядские принципы 1990 года)[1;213]. Указанные документы важны среди обязательных и рекомендованных норм международного права.

Выбор данной темы для дипломной работы связан с наличием целого ряда проблем как в правовом регулировании административной ответственности несовершеннолетних, так и в правоприменительной практике. Прежде всего это связано с несоответствием законов, указов, положений как друг к другу, так и состоянию общества.

Анализируя юридическую литературу, необходимо отметить отсутствие четкого и единообразного понимания различных авторов по ряду принципиальных вопросов, в частности о подходе, допускающего «трансмиссию» административной ответственности несовершеннолетних на их родителей или иных законных представителей ( Клюшниченко А.П., Смирнова О.А, Зиядова Д.З.), или позиции, согласно которой административная ответственность родителей должна наступать не за конкретное правонарушение несовершеннолетнего, а за виновное невыполнение ими обязанностей по воспитанию детей и контролю за их поведением (Кустова М.В., Корчагина Е.Ю., Жигарев Е.С., Минина С.П., Головкин Е.В.), или предложения о целесообразности распространения практики взыскания штрафа с родителей на все виды совершаемых подростками правонарушений (Цепкова М.Н., Якимов А.Ю.). Наиболее полно проблемы административной ответственности несовершеннолетних освещены в монографиях Жигарева Е.С., Николюк В.В.,

Зиядова Д.З.; в диссертационных исследованиях Головкина Е.В., Корчагиной Е.Ю., Кустовой М.В., Попона В.И.; в учебных пособиях Кудлая Т.П., Величко О.И., Фатеева П.П.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

* 1. Основные этапы становления и развития административной ответственности несовершеннолетних

За последние годы появилось много статей, посвященных проблемам деликвентного поведения подростков; проступкам, пьянству, наркомании и бродяжничеству и т.д. И если в годы, предшествовавшие перестройке, обществоведы, юристы, психологи обращаясь к этой теме, всякий раз должны были делать оговорки о нетипичности этих явлений, то сейчас наблюдается другая, не менее тревожная крайность; сгущение красок и нагнетание тревоги.

Казалось бы, это не так уж страшно: внимание общества привлечено к действительно актуальным вопросам. Но на практике высказывания о лавинообразном росте правонарушений среди несовершеннолетних оборачиваются раскручиванием механизма, выталкивающего подростков и криминогенную среду. Здесь и массовая постановка на учет ребят, которые эпизодически или даже однажды экспериментировали с наркотическими веществами; причисление подростковых компаний по месту жительства, совершающих правонарушения, к разряду организованной преступности.

Здесь в первую очередь нужно вмешательство педагогов, а не наркологов и милиции. Но общество не имеет институтов социальной и психологической помощи подросткам; абсолютное большинство педагогов не владеет методами коррекции поведения помимо принуждения и подчинения. В массовом сознании распространяются убеждения, что необходимо ужесточить наказания за правонарушения, совершенные несовершеннолетними.

Существенную помощь в решении данной проблемы, несомненно может и должна оказать наука, и в частности история. Ведь в деле эффективной разработки любой научной проблемы важную роль играет изучение истории возникновения того или иного явления, определение закономерностей его развития.

В первые годы после Октябрьской революции вся система охраны прав и интересов несовершеннолетних включала социальную защиту и помощь, воспитание и обучение детей и подростков, а также предупреждение правонарушений. Причем тогда вея профилактическая и правоохранительная деятельность была возложена и на гуманистические по своей природе ведомства: наркоматы социального обеспечения, просвещения, здравоохранения. К несовершеннолетним правонарушителям относились не как к «морально дефективным», а как к попавшим в сложную обстановку детям и подросткам, которым надо изменить условия жизни и воспитания. Более того, эти ведомства всячески ограждали несовершеннолетних правонарушителей от милицейских, исправительно-судебных и других административных органов. Их вмешательство считалось возможным только в исключительных случаях, при чрезвычайных обстоятельствах [30;227].

Развивая положения о гуманистическом отношении к детям, декрет Совнаркома от 14(27) января 1918г. «О комиссиях для несовершеннолетних» утвердил формирование указанных комиссий [16;227]. Деятельность комиссий для несовершеннолетних - принципиально новых учреждений в структуре государственного управления, основывалась на принципах приоритета государственных начал над общественными, воспитательных мер над карательными, профессионализма в работе. Сосредоточивалась на четырех основных направлениях: индивидуальная воспитательная работа; устройство беспризорных в детские государственные учреждения; помещение правонарушителей в режимные воспитательные учреждения; наблюдение за поведением детей, требующих особого внимания.

Наряду с комиссиями для несовершеннолетних создавались учреждения разных типов, необходимые дли социальной защиты прав детей и подростков, и предупреждения правонарушения в их среде - детские дома, приемники-распределители, первичные и стационарные учреждения перевоспитания, социальные инспекции и др., что в целом постепенно вело к созданию общегосударственной системы, именуемой в научной литературе тех лет системой социально-правовой охраны детства [ 5;68]. Так, на I Всероссийском съезде деятелей по охране детства А.И. Елизарова обосновала необходимость создании детской милиции. В ее задачи входило выявление детей, совершивших проступки, и проведение предупредительной работы, как-то: изоляция детей от жестоких родителей и опекунов, помещение подростков в распределители [29; 46-48]. Предложение получило одобрение, и распоряжением отдела охраны детства Народного Комиссариата социального обеспечения №1722/Б от 14 июня 1919г. были созданы первые детские приемные пункты и Институт братьев и сестер социальной помощи. Приемные пункты предназначались для кратковременного содержания задержанных несовершеннолетних на срок не более трех суток. За это время собирались необходимые сведения о подростке и он возвращался в семью или комиссией по делам несовершеннолетних рассматривался вопрос об его устройстве. Братья и сестры социальной помощи занимались попечением беспризорных детей всех категорий. Приемники (распределители) создавались в областных центрах, крупных городах и на больших узловых станциях. Были рассчитаны

100 мест, а распределители - на 50. Они разделялись на два типа: для детей от 8 до 14 лет и для подростков от 14 до 17 лет. Именно в этих учреждениях изучалась личность подростка с целью решения вопроса о принятии необходимых мер. Об открытии каждого приемного пункта сообщалось местным органам милиции, с тем чтобы задержанные доставлялись по возможности не в дежурную часть милиции, а в эти приемные пункты.

На I Всероссийском съезде по борьбе с дефективностью, беспризорностью и преступностью несовершеннолетних, который состоялся в июне 1920г. в Москве по инициативе отдела охраны детства Наркомпроса было внесено предложение об именовании детской милиции социальной инспекцией, что больше соответствовало функциональному предназначению этих учреждений. Декретом Совнаркома от 23 декабря 1921г. были созданы детские социальные инспекции, что положило начало формированию системы специализированных органов профилактики правонарушений. Социальные инспекторы дежурили на улицах, площадях, вокзалах, задерживали несовершеннолетних правонарушителей, беспризорных и доставляли их в приемники и распределители [17;506]. Это были вспомогательные органы социальной инспекции, комиссии по делам несовершеннолетних и органы охраны детства районных отделов народного образования, которые входили в систему Наркомпроса. Представляется в этой связи правильным высказанное в литературе мнение о том, что с организацией приемников и распределителей был удачно найден тип учреждений, опираясь на которые можно было незамедлительно принимать меры по изъятию несовершеннолетних из вредно влияющей среды, а затем на основе изучения их личности решать вопрос о дальнейшем устройстве [18; 12]. Следует разделить и точку зрения об обоснованности на формирования таких учреждений именно в структуре Наркомпроса как подразделений, имеющих педагогическую направленность.

Таким образом, в первые годы советской власти в труднейших условиях гражданской войны и восстановительного периода была создана наряду с сетью социального воспитания взаимодействующая с ней сеть специальных органов по предупреждению беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Центральны звеном, однако, длительное время оставались комиссии для несовершеннолетних.

При комиссиях но делам несовершеннолетних в исполкомах был предусмотрен штат обследователей-воспитателей. Они имели время и возможность подробно и обстоятельно изучить условия жизни и воспитания детей и подростков-правонарушителей, чтобы в конкретном случае предложить точные и подробные рекомендации. Все беспризорные в возрасте до 16 лет направлялись только в детские приемные пункты, подчинявшиеся наркомату просвещения, а не в милицию. В таких пунктах работали педагога и врачи, представители социальной инспекции. Положение о детской социальной инспекции не допускало ношения какого-либо оружия, а также повязок, знаков отличия на форменной одежде. На специальных курсах они получали педагогическую подготовку по особой программе, разработанной наркоматом просвещения при участии наркомата здравоохранения [26;94]. Тогда же действовали особые комитеты помощи подросткам, освободившимся из мест заключения. В круг обязанностей инструкторов входило подыскивание заработка освобожденным, содействие им при отправке на родину. В ведении этих комитетов находились особые общежития, где до устройства на работу и до отправки домой подростки, освободившиеся из мест заключения, обеспечивались питанием, занимались общественно полезным трудом [16;95].

Значительным шагом в развитии правовых и организационных основ системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних стал декрет Совнаркома от 4 марта 1920г. «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях» [18;149]. Этим декретом были упорядочены и распределены компетенции комиссий и судов, впервые сформулирована координирующая и контролирующая роль комиссий в пределах их компетенции; отражена линия на оздоровление среды, формирующей правонарушающее поведение, и определены меры правового воздействия на нее. Комиссии (несколько позже они получили название комиссий по делам несовершеннолетних (КДН)) были переданы в ведение Народного комиссариата просвещения. Таким образом, сферы социальной защиты, помощи и социального воспитания детей были объединены в одном ведомстве.

В конце 20-х годов наметилась тенденция к отходу от основных принципов борьбы с преступностью несовершеннолетних. Кроме того, ситуация в сфере социально-правовой охраны несовершеннолетних и социальной профилактики правонарушений в их среде была противоречивой. Одновременно с отмеченными положительными изменениями в деятельности такого звена системы, как КДН, накопился ряд проблем организационного и правового характера: неукомплектованность кадрами, их низкий профессиональный уровень, неудовлетворительное материальное обеспечение, затруднения в единообразном применении законодательства и др. В совокупности эти недостатки не позволили обеспечить адекватное реагирование на все негативные проявления в подростковой среде и создали предпосылки для постепенного формирования в общественном сознании отрицательной оценки деятельности КДН.

К сожалению, к середине 30-х годов был выдвинут тезис, что социализм и детская преступность не совместимы, и подростки - правонарушители объявлялись деклассированными элементами. Система мер борьбы с несовершеннолетними правонарушителями все больше и больше стала терять педагогико-воспитательную направленность, расширялись и ужесточались наказания. Во исполнения постановления ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних» и постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935г. [19;155]. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» [20;252], поставивших субъективно сформулированную задачу быстрой ликвидации детской преступности, система борьбы с правонарушениями несовершеннолетних была реорганизована: ликвидированы комиссии по делам несовершеннолетних и детские социальные инспекции (Совнарком РСФСР 17 июля 1929г. возложил обязанности инспекции только на органы милиции) [21;547]; исправительно-воспитательные учреждения переданы из Наркомпроса в Народный комиссариат внутренних дел СССР; расширялась сеть трудовых колоний, изоляторов и приемников-распределителей для несовершеннолетних.

Уже в 1931-1933гг. именно милиция заняла главенствующую роль в задержании беспризорных. В этот период в органах Народного комиссариата внутренних дел СССР были созданы новые структурные подразделения - комнаты привода детей, ставшие прообразом современных инспекций по делам несовершеннолетних. Их компетенции излагалась в утвержденной приказом НКВД СССР № 116 от 28 июня 1935г. инструкции «О порядке задержания и дальнейшего направления беспризорных детей». Приказом НКВД № 1208 от 21 декабря 1940г. названные органы были переименованы в детские комнаты милиции и определена их компетенция [22], дополненная в инструкции «О порядке изъятия органами милиции безнадзорных и беспризорных детей с улиц, общественных и других мест возможного их пребывания» (утвержденной приказом НКВД № 312 от 28 июня 1944г) [23].

Таким образом, судьбы детей были переданы в руки карательных ведомств. Принцип приоритета воспитательных мер больше не фиксировался. Прецедент устранения подсудности несовершеннолетних общими судами и полного упразднения их тюремного заключения на практике закрепить не удалось.

После ликвидации КДН никакого другого органа, в комплексе решающего задачи борьбы с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями детей и подростков, создано не было, если не считать формально учрежденных отделов трудного детства в органах народного образования, которые фактически не имели ни собственных штатов, ни элементарных возможностей для борьбы с преступностью несовершеннолетних.

Обстановка, сложившаяся в период Великой Отечественной войны, буквально заставила вновь пересмотреть структуру и характер деятельности органов, занятых предупреждением правонарушений несовершеннолетних. Расширение применения принципа замены уголовного наказания мерами воспитательного и профилактического характера обусловило создание комиссий по устройству детей, оставшихся без родителей, в задачи которых входило устройство нуждающихся в этом детей и подростков в детские дома и семьи трудящихся, их трудоустройство, оказание им материальной помощи [28;37].

Однако налом возрождения комиссий по делам несовершеннолетних следует считать конец 60-х годов. Принятые в 1958г. Основы уголовного и Основы уголовно-процессуального законодательства Союза ССР, разработка и издание на их основе кодексов предопределили существенные изменения в правовом положении несовершеннолетних. Повышение возрастного ценза уголовной ответственности подростков; расширение перечня мер, не связанных с лишением свободы; гуманизация назначения и исполнения наказания; предоставление суду права на освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетних, совершивших преступления, не представляющие большой общественной опасности, и возможности их исправления без применения уголовного наказания, с использованием в этом случае принудительных мер воспитательного характера поставили задачу создания органа, который смог бы объединять, координировать и контролировать всю работу по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Существовавшая до начала 60-х годов нормативная база комиссии по устройству детей и подростков не позволяла обеспечить решение новых задач. Существенным недостатком в работе комиссий была ограниченность их прав. Поэтому параллельно с изменением уголовного законодательства происходило последовательное расширение функций комиссий по делам несовершеннолетних, которые были созданы на основе Указа Президиума Верховного Совета УССР от

26 августа 1967г. Они задумывались законодателем как принципиально новые органы, воплотившие в себе положительные достижения бывших комиссий и вместе с тем учитывавшие новую ситуацию. Их профилактическая, правозащитная и юрисдикционная функции были дополнены организующей, координирующей и контролирующей.

В целом новое законодательство о комиссиях отражало принцип приоритета воспитательных и профилактических мер, закрепляло взаимосвязь социального воспитания, социально- правовой охраны и предупреждения правонарушений несовершеннолетних.

* 1. Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних

Совершенствование общества, общественного сознания, социальных наук, особенно правоведения, находит выражение и в развитии понятийного аппарата, фиксирующего формы противоправных явлений. Уже в римском праве мы находим систему определений, фиксирующих правовую форму деликта (определения субъекта, объекта, субъективной и объективной сторон деяния). Значит, круг отношений, порождаемых деликтом, является объектом правового регулирования с момента возникновения классового общества (государство и права), что нашло выражение в развивающейся системе правовых определений, фиксирующих деликт со стороны его формы. «Совокупность этих определений, - пишет Ю.А. Денисов, - позволяет выделить деликт из массы других проявлений социальной жизни в процессе правоприменительной деятельности» [1;17].

Любые запрещенные законом поступки людей являются правонарушениями, противоправными действиями. Их множество. Классифицируются они, как правило, согласно видам ответственности, установленным законодательством: уголовные, гражданские, административные, финансовые, земельные и т.д. степень их общественной опасности различна. Например, преступление, являясь уголовным деянием, - наиболее опасный и тяжкий вид правонарушения. Поэтому оно обычно выделяется из всей указанной системы, вследствие чего сам термин «правонарушения» употребляется в двух смыслах: преступление и другие противоправные действия [14;4,5,7].

Оценивая преступление, мы говорим о преступном поведении. Определяя цену другим правонарушениям, мы ведем речь о непреступных формах противоправного (антиобщественного) поведения. В данном случае обозначим все непреступные деяния - деликтами. Предметом данного исследования являются административные проступки (деликты), которые часто предшествуют преступлениям. Криминальное поведение начинается с возникновения отдельных негативных свойств, проявляющихся в менее опасных поступках, и, развиваясь, становится закономерным следствием такого поведения. Криминологи, в целях проведения необходимых исследований сами «выбирают» из практики такие поступки. Этот вопрос не регулируется правом. Однако, как указывают некоторые авторы, борьба с различными антиобщественными проявлениями предполагает соответствующую юридическую квалификацию [25;128-133].

Следовательно, деликты определяются законодательством. Административным деликтом (проступком) является деяние, посягающее на государственный или общественный порядок, на различные формы собственности, права и свободы граждан, на установленный порядок управления. Это противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Таким образом, основанием административной ответственности является административное правонарушение, а иногда вообще неправомерное деяние. Она состоит в применении к субъекту административного наказания.

Понятие административного деликта включает в себя определенное качество, совокупность ряда существенных для него свойств, признаков, таких, как противоправность, виновность и наказуемость. Это сознательный (умышленный или неосторожный) поступок (действие или бездействие), его совершают физические вменяемые лица, достигшие определенного возраста.

В статье 2.3 КоАП РФ определено, что несовершеннолетние, достигшие к моменту совершения административного правонарушения шестнадцати лет, несут ответственность в соответствии с КоАП РФ (ч.1 ст.2.3). Имеется общая для всех субъектов административного правонарушения норма (ст.2.9), которая позволяет освободить лицо от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения. Для несовершеннолетних возможны и иные основания освобождения их от административной ответственности. Часть 2 ст. 2.3 КоАП РФ позволяет комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав с учетом обстоятельств дела и личности несовершеннолетнего, совершившего административное правонарушение, освободить его от административной ответственности с применением меры воздействия, предусмотренной законодательством о защите прав несовершеннолетних. Представляется, что в таких случаях следует руководствоваться действующим Положением о комиссии по делам несовершеннолетних (1967г.), ст. 18 п.п. «б», «в», «г», «е», «ж». Перечисленные пункты статьи 18 не противоречат Конституции РФ и КоАП РФ, международным принципам.

Решая вопрос об освобождении от административной ответственности с учетом положений ч.2 ст. 2.3 КоАП РФ, комиссия выносит определение. При применении мер воздействия, перечисленных в статье 18 Положения о комиссиях, комиссия вправе, руководствуясь п. «и» ст. 18, выйти в орган опеки и попечительства с предложением рассмотреть вопрос о возможности применения к несовершеннолетнему ч.4 ст.26 Гражданского кодекса РФ.

Данная норма предусматривает ограничение или лишение несовершеннолетнего дееспособности, если будут установлены конкретные основания, при которых возможна такая постановка вопроса [24].

Содержание ч.2 ст.2.3 предполагает, что освобождению от административной ответственности несовершеннолетнего должно предшествовать тщательное изучение обстоятельств правонарушения, данные о личности, наличие обстоятельств, смягчающих административную ответственность (ст.4.2 КоАП РФ).

Меры воздействия, применяемые в данном случае, не являются административным наказанием и не могут в последующем влиять на квалификацию административного правонарушения по принципам кратности, повторности, которые предусмотрены в ст. ст. 4.3,4.6 кодекса.

Несовершеннолетний, признанный полностью дееспособным на основании ст. 21 и ст. 27 Гражданского кодекса РФ, административную ответственность несет в соответствии с предписаниями ч.1 ст. 2.3. КоАП РФ, в которой речь идет о физическом возрасте, а не о юридической дееспособности.

1.3 Виды административного наказания, применяемые к несовершеннолетним

Административные наказания являются карательными, «штрафными» санкциями; как правило, они состоят в лишении или ограничении прав, благ. За совершенный проступок деликвент либо лишается какого-то субъективного права, либо на него возлагаются специальные «штрафные» обязанности. Кара- это «правовой урон» привлеченному к ответственности. Однако кара не является самоцелью, она необходимое средство воспитания, предупреждения правонарушений.

Наказание предупреждает новые нарушения со стороны виновного (частная превенция) и правонарушения других лиц ( общая превенция).

В КоАП РФ закреплены следующие виды наказаний: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация.

Перечень видов административных наказаний в новом законе изменен. Однако несудебные органы, к которым относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, исходя из анализа норм закона вправе применять лишь два вида наказаний, предусмотренных КоАП РФ. К ним относятся предупреждение, административный штраф (п.п. 1,2 ч.1 ст.3.2). остальные виды административных наказаний, перечисленные в п.п.3-8 ч.1 ст.3.2 КоАП РФ, назначаются только судом.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации расширил права комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в области административной юрисдикции: унифицировал производство по делам об административных правонарушениях независимо от органа должностного лица, рассматривающего дела об административных правонарушениях, установил единый порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Однако в отношении несовершеннолетних сохранены некоторые особенности привлечения к административной ответственности, а также исполнения административного наказания в виде штрафа.

Среди задач, которые решает законодательство об административных правонарушениях, в первую очередь выделены защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина (ст. 1.2 КоАП РФ). Это и определяет задачи комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при производстве по делам об административных правонарушениях.

В законе четко прописаны вопросы обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением и соблюдения презумпции невиновности (ст. 1.5, 1.6 КоАП РФ). Лица подлежат административной ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена их вина, а неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу этого лица. На практике этот принцип комиссиями часто не соблюдается, особенно при рассмотрении дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Имеется запрет (ст.25.12, 25.13 кодекса) на допуск к участию в производстве по делам лиц при наличии обстоятельств, исключающих возможность их участия в производстве по делу. Перечень этих обстоятельств исчерпывающий. В соответствии с указанными нормами кодекса не допускаются к участию в производстве по делу в качестве защитника или представителя сотрудники государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием возбуждения дела об административном правонарушении, либо если они выступали в качестве иных участников по данному делу. Эта ситуация на практике может возникать при рассмотрении комиссией дел о нарушениях правил дорожного движения и некоторых других, если лицо, уполномоченное рассматривать такие дела, передало их в соответствии с ч.2 ст.28.3 КоАП РФ в комиссию.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

2.1 Понятие и признаки производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних

Производство по делам об административных правонарушениях - это деятельность уполномоченных субъектов по применению административных наказаний, осуществленная в административно-процессуальной форме.

Производство - составная часть административно - юрисдикционного процесса. Оно представляет собой разновидность административной деятельности, в которой действуют ее общие принципы: законности, демократизма (гласности, участия общественности), оперативности. Одновременно здесь действуют и специфические, обусловленные задачами данной деятельности принципы: объективной истины, обеспечения права на защиту.

Производство состоит из стадий. Под стадией следует понимать такую сравнительно самостоятельную часть производства, которая наряду с его общими задачами, имеет свойственные только ей задачи. Стадии отличаются друг от друга и кругом участников производства. На каждой стадии совершаются разные действия. Решение задач каждой стадии оформляется специальным процессуальным документом, который как бы подводит итог деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия. Стадии органично связаны между собой; последующая, как правило, начинается лишь после того, как закончена предыдущая, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше.

Производство состоит из четырех стадий: 1) административное расследование; 2) рассмотрение дела; 3) пересмотр постановления; 4) исполнение постановления.

На первой стадии выявляются факт и обстоятельства совершения проступка, данные о виновном и составляется протокол. На второй - компетентный орган рассматривает дело и принимает постановление. На третьей - факультативной - стадии постановление пересматривается по жалобе гражданина, протесту прокурора, она заканчивается принятием решения об отмене, изменении или оставлении постановления в силе. На четвертой -исполняется принятое постановление. На каждой стадии существуют этапы - группы взаимосвязанных действий.

Из традиционно выделяемых стадий производства в наибольшей степени особенностями, связанными с возрастной спецификой несовершеннолетних, обладают стадии административного расследования и рассмотрение дела по существу, поскольку именно на этих стадиях открываются значительные возможности для обеспечения максимального воспитательного воздействия на правонарушителя, управления его поведением, направленного на формирование внутренней готовности к смене асоциальных установок его личности на социально- положительные [ 4; 35].

Вместе с тем анализ правоприменительной практики выявил стремление органов внутренних дел ограничиться при проверке материалов установлением лишь субъекта и объективной стороны правонарушения, оставив за пределами его субъективную сторону [19;5]. Изучение же действующего законодательства позволяет утверждать, что теоретические выводы об административном расследовании как начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях фактически лишены нормативной базы.

Это свидетельствует о том, что на данной стадии производства по делам об административном правонарушениях возрастная специфика несовершеннолетних практически не учитывается. В связи с изложенным предлагается нормативно установить правило обязательного проведения административного расследования по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних, подразумевающего тщательное предварительное изучение материалов и доказательств по делу с соответствующим оформлением его процесса и результатов.

Стадии обжалования и исполнения постановлений органов административной юрисдикции, также обладают некоторыми особенностями, присущими производству по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних. Специфика первой из них выражается в возможности обжалования постановления законными представителями несовершеннолетнего правонарушителя. Вторая характеризуется особенностями воздействия на несовершеннолетних субъектов, так как связана с применением специфических мер ответственности [15;13].

Анализ стадии рассмотрения дела в КДН и ЗП приводит к выводу, что в структурном отношении она не отличается от аналогичной стадии производства, осуществляемого иными субъектами административной юрисдикции, однако каждому из ее этапов присущи свои специфические черты. В зависимости от выполняемых задач, закрепляющие их процессуальные нормы могут быть разделены на четыре группы: а) обеспечивающие дополнительную защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в административном производстве; б) способствующие выявлению детерминант их противоправного поведения; в) направленные на усиление воспитательного и профилактического воздействия процесса привлечения к административной ответственности; г) связанные с возможностью привлечения к административной ответственности родителей несовершеннолетних правонарушителей. При этом, нормам, устанавливающим особый порядок разбирательства дел в КДН и ЗП, присуща полифункциональность, т.е. возможность одной нормы обеспечивать исполнение нескольких задач на различных этапах рассматриваемой стадии [8;15].

К числу специфических процессуальных особенностей, присущих этапу подготовки дела к рассмотрению в КДН и ЗП, относятся: 1) передача несовершеннолетнего под присмотр родителей или иных законных представителей; 2) направление на медицинское освидетельствование, если возникает сомнение в его психической полноценности; 3) необходимость выявления детерминант противоправного поведения подростка; 4) требование об извещении прокурора о дне заседания комиссии.

Останавливаясь на особенностях, характерных для этапа слушания дела об административном правонарушении в КДН и ЗП, некоторые авторы высказывают критическое отношение к осуществлению его на выездных заседаниях, поскольку это входит в противоречие с необходимостью дополнительной защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего. Кроме того, нарушение конфиденциальности, усугубляемое в целом обвинительным уклоном производства, и формальное предопределение общественного мнения могут негативно повлиять на психику подростка [11; 17].

Особое внимание также следует уделить правовому положению законных представителей несовершеннолетнего, которое характеризуется двойственностью, заключающейся в том, что, с одной стороны, они призваны защищать права и интересы несовершеннолетнего, а с другой - сами могут быть привлечены к административной ответственности в связи с правонарушениями их детей и поэтому имеют в производстве свои специфические интересы [ 24;15]. Исходя из этого, предлагается, во-первых, предоставить органу, рассматривающему дело об административном правонарушении несовершеннолетнего, право ограничивать участие законных представителей в его слушании, если имеются основания полагать, что это может нанести ущерб интересам подростка либо будет препятствовать установлению объективной истины; во-вторых, установить правило, согласно которому привлечение к административной ответственности родителей должно производиться отдельно от слушания дела о правонарушении несовершеннолетнего [27;19].

В ходе рассмотрения особенностей следующего этапа автор высказывает предложение о необходимости удаления подростка из зала заседания при принятии решения по делу о совершенном им правонарушении, обосновывая его тем, что постановление о применении к несовершеннолетнему той или иной меры ответственности должно восприниматься им как единственно правильное и полностью соответствующее его вине в содеянном…

Относительно последнего этапа стадии рассмотрения дела - постановления КДН и ЗП должны доводиться до сведения общественности только в той мере, в какой это необходимо для исполнения избранных ею мер воздействия ( например, обязанности принести публичное извинение потерпевшему).

Предполагается, что уведомление расширенного круга адресатов, предусмотренное ныне действующим Положением о КДН и ЗП, имеет, скорее, деструктивный характер, так как, практически не оказывая действенной социальной помощи, ставит под сомнение педагогическую состоятельность семьи.

Выделенные особенности стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях позволяют сделать вывод о том, что административное производство в отношении несовершеннолетних осуществляется, хотя и согласно общим правилам, но с учетом их особого правового статуса. Именно поэтому все разрозненные нормы, закрепляющие особенности производства по делам об административных правонарушениях подростков, необходимо объединить на уровне федерального законодательства в виде отдельного раздела Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, что, по мнению автора, будет способствовать удобству в обращении с ними для правоприменителя и позволит однообразно регулировать вопросы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности.

2.2 Характеристика отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних

Административное расследование, являясь начальной стадией производства по делам об административных правонарушениях, представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств правонарушения, их фиксирование и квалификацию.

Основанием возбуждения административного дела и производства расследования является совершение лицом деяния, содержащего признаки административного правонарушения. Начало административного расследования предшествует получение информации о деянии, имеющим признаки правонарушения, то есть наличие повода ( процессуального основания ), так как не обнаруженное правонарушение (латентное) не вызывает административно-процессуальных отношений. Правовое значение повода к возбуждению и расследованию дела состоит в том, что он вызывает публичную деятельность полномочных органов, лиц, обязывает их реагировать на сигнал об административном правонарушении. Поводами к возбуждению и расследованию административных дел могут быть: заявления граждан, сообщений представителей общественности, учреждений, предприятий и организации, печатных и иных средств массовой информации, а так же непосредственное обнаружение неправомерного деяния управомоченным лицом. В процессе расследования должны быть установлены фактические обстоятельства совершенного проступка. Которые можно подразделить на три группы. Первая- обстоятельства, имеющие для решения вопроса о наличии или отсутствии состава проступка. Другую группу составляют обстоятельства, находящиеся за рамками состава правонарушения, но имеющие значение для определения вида и размера наказания.

Процессуальным документом, подводящим итоги расследования по административному делу, является протокол.

Протокол должен составляться немедленно после выявления совершения административного правонарушения (ч.1 ст. 28.5). Если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о несовершеннолетнем, ином правонарушителе, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Закон предусмотрел и иные сроки составления протокола после проведенного административного расследования (ч. 3 ст. 28.5. ст. 28.7). Срок административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В статье 28.7 КоАП РФ указаны основания и виды правонарушений, по которым возможно административное расследование. В этот перечень не включены административные правонарушения, по которым дано право членам комиссий составлять протоколы (абз. 2 части 5 ст. 28.3). В соответствии с указанной нормой члены комиссии вправе составлять протоколы по четырем составам административных правонарушений (5.35 - 5.37, 6.10). К ним относятся следующие категории дел: неисполнение родителями или иными законными представителями обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних; нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; незаконные действия по усыновлению; вовлечение несовершеннолетних в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ [3;13].

Введение этой новеллы в закон об административных правонарушениях обязывает комиссии скорректировать свои права, определенные в п. «д» статьи 28 Положения о комиссиях. Указанным нормативным актом комиссиям предоставлено право возбуждать дела по собственной инициативе. Перечень дел, которые комиссии могут рассматривать по собственной инициативе, не установлен Положением о комиссиях. На практике чаще всего это право применялось к родителям несовершеннолетних, в отношении которых рассматривались дела об их противоправном поведении. В настоящее время содержание ст. 28 Положения о комиссиях должно применяться с учетом Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. В соответствии со статьей 1.3 КоАП РФ установление порядка производства по делам об административных правонарушениях отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации. Поэтому проявление инициативы комиссии в возбуждении дел об административных правонарушениях должно ограничиваться рамками и предписаниями норм КоАП РФ. Если раньше комиссии, проявляя инициативу в рассмотрении дела, проводили сбор обстоятельств совершения правонарушения без регламентации сроков такой подготовки, то в настоящее время члены комиссии при составлении протоколов должны руководствоваться исключительно нормами кодекса. Право членов комиссий составлять протоколы, как представляется, может быть реализовано при осуществлении комиссиями правозащитных функций, а также функций контроля за условиями содержания, воспитания, обучения и за обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики, при рассмотрении дел, выяснении причин и условий противоправного поведения несовершеннолетних, работе с письменными и устными обращениями несовершеннолетних, их родителей и законных представителей [9; 18].

Совершенно очевидно, что комиссии при осуществлении функций государственного контроля за условиями содержания, воспитания, обучения могут выявлять и другие административные правонарушения, в том числе нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения, норм и правил противопожарной безопасности и другие. В этих случаях комиссии в целях защиты прав и интересов несовершеннолетних должны незамедлительно в соответствии с ч. 2 ст. Э, л.1 ст. 11 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» информировать органы, уполномоченные составлять протоколы о таких правонарушениях.

Срок направления протокола в орган, уполномоченный его рассматривать, определен в статье 28.8 КоАП РФ. Протокол направляется в течение суток с момента его составления. Если протокол и другие документы составлены неправомочным лицом, неправильно, если в них неполно представлены и оформлены другие материалы, которые невозможно восполнить при рассмотрении дела (ч. 3 ст. 28.8 . п. 4 ч.1 ст. 29.4); то они возвращаются в орган или должностному лицу, их вставившему, для надлежащего оформления. Об этом выносится определение. Материалы дела с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются в комиссию в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков. Законом предписано, что недостатки протокола устраняются в течение трех дней со дня их получения. Думается, что комиссия должна контролировать выполнение своего определения, которое обязательно подлежит исполнению лицом, которому оно адресовано.

При изучении дел комиссией в порядке подготовки к рассмотрению, выяснению и разрешению вопросов, перечисленных в ст. ст. 29.1, 29.4 КоАП РФ, о принятом решении выносится определение (постановление) лишь в случае необходимости. К примеру, о возвращении дела и других материалов для дооформления, о передаче протокола по подведомственности, о прекращении производства по делу об административном правонарушении при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ (отсутствие события административного правонарушения, издания акта амнистии; действия лица в крайней необходимости; отмена закона, устанавливающего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; смерть лица, в отношении которого возбуждено административное производство, или наличие постановления о прекращении дела по этому же событию, или возбуждения уголовного дела по этим же обстоятельствам).

Сроки давности привлечения к административной ответственности, рассмотрения дел и обжалования постановлений (определений) комиссий определяются статьей 4.5 кодекса, согласно которой постановление по делу об административном правонарушении не может быть внесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. К примеру, правонарушение совершено 9 декабря, а поступивший в комиссию протокол об административном правонарушении и другие материалы дела должны рассматриваться 10 февраля. Дело в данном случае подлежит прекращению. При длящемся административном правонарушении (проживание гражданина России без удостоверения личности или регистрации — ст. 19.15) двухмесячный срок начинает исчисляться со дня обнаружения (выявления) административного правонарушения. В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращении уголовного дела при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения срок давности привлечения к административной ответственности начинает исчисляться со дня принятия решения (т.е. вынесения постановления) об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращения. Практика показывает, что факты вынесения постановления о назначении административного наказания после истечения срока давности довольно распространены [9; 18]. В данных случаях необходимо выносить постановления о прекращении за истечением срока исковой давности привлечения к ответственности либо на стадии подготовки дел к рассмотрению в порядке ст. 29.1 либо в период рассмотрения дела.

Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена возможность приостановления срока давности привлечения к административной ответственности лишь в одном случае: если удовлетворено ходатайство лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства. Время, с момента удовлетворения ходатайства до момента поступления дела в комиссию по месту жительства лица при исчислении срока давности не учитывается (ч. 5 ст. 4.5).

Наряду с этим законом (ст.29.5 КоАП РФ) установлено, что дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также подведомственные комиссиям дела о вовлечении несовершеннолетних в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10) и дела об ответственности родителей за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических веществ в общественных местах (ст. 20.22) рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется административное производство.

Как свидетельствует практика, значительная доля несовершеннолетних совершает правонарушения на территории другого субъекта Российской Федерации [2; 88].

Однако законодатель это обстоятельство не включил в основание для приостановления срока давности. Попытки на практике расширительно толковать содержание ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ незаконны. При любых обстоятельствах в отношении несовершеннолетних срок давности привлечения к административной ответственности должен исчисляться в общем порядке.

Указанной нормой предусмотрены и иные сроки давности привлечения к административной ответственности (1 год) за правонарушения, субъектами которых несовершеннолетние, как правило, не являются.

При назначении наказания комиссия обязана выяснять и учитывать не только обстоятельства, смягчающие административную ответственность (ст. 4.2), но и отягчающие ее (ст. 4.3). В число обстоятельств, отягчающих административную ответственность, включено повторное совершение однородного административного правонарушения, но лишь в том случае, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок давности. Лицо считается подвергнутым административному наказанию (ст. 4.6 КоАП РФ) в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Так, окончанием исполнения постановления об объявлении несовершеннолетнему предупреждения считается день, когда это постановление ему объявлено с соблюдением процедурных предписаний закона. Днем исполнения постановления, о наложении штрафа является день, когда с несовершеннолетнего полностью взыскана сумма, указанная в постановлении. Соблюдение указанных требований закона будет зависеть от организации делопроизводства в комиссиях и надлежащей подготовки дела к рассмотрению в порядке ст. 29.1 КоАП РФ. Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении унифицированы (ст. 29.6 КоАП РФ) для всех категорий дел ( за исключением дел, перечисленных в ч. З указанной статьи) — это пятнадцать дней со дня получения комиссией протокола об административном правонарушении и других материалов. Таким образом, для комиссий сроки рассмотрения дел остались прежние —15 трудовых дней [ч. 1. ст. 26.6 КоАП РФ].

Данная норма предусмотрела возможность продления комиссией срока рассмотрения дела, но не более чем на один месяц. Продление комиссией срока рассмотрения дела (ч. 2 ст. 29.6 КоАП РФ) возможна лишь в двух случаях: 1) если от участников производства по делу поступило ходатайство; 2) в случае, если есть необходимость в дополнительном выяснении обстоятельств правонарушения. В указанных случаях комиссия выносит мотивированное постановление. При продлении срока комиссия должна соблюдать срок давности привлечения к административной ответственности. Он остается неизменный, и дело должно быть рассмотрено в двухмесячный срок с момента совершения правонарушения.

В главе 23 кодекса содержится перечень руководителей государственных органов, структурных подразделений, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях. Комиссия, получая для рассмотрения дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, перечисленных в ч. 2 ст. 23.2 КоАП РФ (безбилетный проезд, а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения), при подготовке дела к рассмотрению (ст. 29.1) обязана проверить, компетентным ли органом (лицом) направлены эти дела в комиссию. Данная позиция не включена в перечень вопросов в ст. 29.1. подлежащих выяснению при подготовке дела к слушанию. Это вытекает из норм главы 3 кодекса. Если будет установлено, что протокол и иные материалы направлены в комиссию лицом, неправомочным рассматривать дела об административном правонарушении, комиссия, как представляется, обязана возвратить протокол и материалы лицу, правомочному его рассматривать, ибо только это лицо вправе решать вопрос — принимать меры административного наказания или направить дело в комиссию для разрешения по существу.

Необходимость в вынесении решения возникает и тогда, когда применяется привод лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ. К ним относятся: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законный представитель этого несовершеннолетнего, свидетель. Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения комиссии (ч. 2 ст. 27.15), поэтому определение о приводе должно направляться руководителю органа внутренних дел [12;273].

Подготовка к рассмотрению дела должна осуществляться коллегиально на заседании комиссии. Это вытекает из содержания ч. 1 ст. 29.1, в которой указано, что орган, а не член комиссии готовит дела к рассмотрению. Содержание статьи 29 Положения о комиссиях, предписывающее изучать дела председателем комиссии или его заместителем в порядке подготовки их к рассмотрению комиссией, не распространяется на дела об административных правонарушениях, поскольку производство по делам об административных правонарушениях регламентируется кодексом об административных правонарушениях РФ (п. 4 ч. 1 ст. 1.3).

Важным условием для обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением является правомочность коллегиального органа, рассматривающего дело [23;76].

В старом кодексе об административных правонарушениях РСФСР имелась норма (ст. 197), которая определяла правомочность коллегиальных органов в рассмотрении дел — не менее половины состава комиссии по делам несовершеннолетних. В новом кодексе такой нормы нет. Однако действующее Положение о комиссиях содержит норму (ч.1 ст.34), согласно которой заседание комиссии считается правомочным при наличии не менее половины ее состава. Практика свидетельствует, что значительная часть постановлений комиссий была опротестована прокурором по причине вынесения постановления о наказании неправомочным заседанием комиссии [20; 31].

Что касается сроков, порядка обжалования постановлений комиссии по делам об административных правонарушениях, то Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена лишь одна инстанция, куда обжалуется постановление комиссии по делу об административном правонарушении, — это суд.

Постановление комиссии может быть обжаловано лицом, совершившим административное правонарушение, потерпевшим, законным представителем несовершеннолетнего, защитником и представителем (ст. 25.1 - 25.3, 25.5 КоАП РФ). Жалоба на постановление комиссии подается непосредственно в комиссию в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления. Комиссия в течение трех дней должна направить жалобу со всеми материалами дела в районный суд общей юрисдикции по месту нахождения комиссии по делам несовершеннолетних. Законом предусмотрена возможность подачи жалобы непосредственно в районный суд, уполномоченный ее рассматривать (п. 2 ч.1 ст. 30.1, ч. 3 ст. 30.2, ст. 30.3).

Последняя стадия производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних - это исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних. Обращение постановления об административном правонарушении несовершеннолетнего к исполнению лежит на комиссии (ст. 31.3 КоАП РФ).

В течение трех суток со дня вступления в законную силу постановление о наложении штрафа комиссией направляется в орган, должностному лицу, уполномоченному обращать к исполнению постановление. Если имеется несколько постановлений в отношении одного и того же несовершеннолетнего- каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Допускается отсрочка и рассрочка (ст. 31.5 КоАП РФ), а также приостановление исполнения постановления (ст.ст. 31.5, 31.6 КоАП РФ). Указанные вопросы решаются комиссией (ст. 31.8 КоАП РФ) с извещением об этом заинтересованных лиц. Но их отсутствие без уважительных причин не является препятствием для решения этих вопросов. Комиссии, рассматривая данные вопросы, выносят определения. Копии определения вручаются под расписку лицу, в отношении которого вынесено постановление, а также потерпевшему. Если указанные лица не присутствовали при решении этих вопросов, копии определений высылаются им в трехдневный срок, о чем делается соответствующая запись в деле.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (п.2 ст. 32.2 КоАП РФ). В этом случае также выносится комиссией определение. Неправомерны действия тех комиссий, которые одновременно с вынесением постановления о наложении штрафа на несовершеннолетнего выносят и определение о взыскании этого штрафа с родителей. Такая практика довольно распространена. Комиссии должны учитывать два момента: во-первых, исполнению постановление подлежит после вступления его в законную силу, а при наличии жалобы или протеста это может затянуться надолго; во-вторых, комиссия не должна игнорировать профилактический аспект исполнения постановления непосредственно несовершеннолетним. Она должна побуждать несовершеннолетнего лично заплатить штраф в течение 30 дней с момента вступления постановления в законную силу.

Возможно и прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания (с. 31.7, ч. 4 ст. 31.8 КоАП РФ). По данному вопросу выносится постановление. Основания прекращения исполнения постановления перечислены в статье 31.7 КоАП РФ. К ним относятся: 1) амнистия; 2) отмена или признание утратившим силу закона или его положений; 3) смерть лица, привлеченного к административной ответственности; 4) истечение сроков давности исполнения; 5) отмена постановления.

Как свидетельствует анализ состояния прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, до 40% внесенных и удовлетворенных протестов касаются постановлений комиссий по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних. Значительная часть постановлений комиссий опротестовывалась в связи с нарушением процессуальных норм закона [ 3; 20].

Постановление о назначении несовершеннолетнему административного наказания в виде штрафа, по которому производство исполнено полностью, с отметкой об исполнении возвращается в комиссию и дело комиссией снимается с контроля.

Возможны возвращения неисполненных постановлений по причине неверно указанных данных о жительстве, учебе, работе лица, подвергнутого административному наказанию, либо родителей или иных законных представителей, или отсутствия у них имущества, на которое может быть обращено взыскание. Это не может служить препятствием для нового обращения к исполнению постановления в пределах сроков давности исполнения постановления (ст. 31.9 КоАП РФ).

2.3 Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве дел об административных правонарушениях несовершеннолетних

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (ст. 24.6) установил, что Генеральный прокурор и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Прокурор не только осуществляет надзор за исполнением законов при производстве по делам об административном правонарушении, — он является и участником производства по делу об административном правонарушении (ст. 25.31 КоАП РФ). В соответствии с указанной нормой прокурор вправе: 1) возбуждать производство по делу об административном производстве;

2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; 3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от того, участвовал он в деле или нет. Согласно статьи 28.4 кодекса прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, за которое предусмотрена ответственность по КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

В законе нет прямого предписания об обязательном участии прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним. Вместе с тем ч. 3 ст. 25.11 закона содержит лишь предписание комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как органу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, извещать прокурора о месте и времени рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также дел об административном правонарушении, возбужденных прокурором.

В приказе Генерального прокурора РФ №38 от 22 июня 2001г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» также нет прямого указания на участие в рассмотрении комиссиями дел об административных правонарушениях. Предписано (п. 10.1) принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и. используя свои полномочия, активно влиять на реализацию комиссиями правозащитных функций.

Представляется, что участие прокурора в рассмотрении комиссиями дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, весьма важно в целях предотвращения принятия незаконного постановления по делу, соблюдения процессуальных гарантий прав несовершеннолетних.

В ч. 3 ст. 25.31 КоАП РФ не указано, за сколько дней до рассмотрения комиссией дела должен быть уведомлен прокурор. Этот вопрос на практике может быть решен двояко: 1) комиссии устанавливают конкретный день  
недели, месяца, когда проводятся заседания. К примеру, каждый четверг или каждый второй и четвертый четверг недели месяца. В таких случаях прокурор может планировать свою работу: заблаговременно ознакомиться с делами и подготовиться к участию в работе комиссии, оказать квалифицированную помощь в рассмотрении дела; 2) комиссия заблаговременно, к примеру за 3-5 дней (исключая выходные), письменно уведомляет прокурора о дне заседания, перечне дел об административных правонарушениях с указанием их квалификации.

Осуществляя надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях либо участвуя в рассмотрении такого дела, прокурору прежде всего необходимо выяснить следующие вопросы; правомочно ли заседание комиссии, надлежащим ли лицом составлен протокол, дать оценку по всем делам, рассмотренным комиссией (практика показывает, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 20,20. 20.21 КоАП РФ, часто составляются лицами, не уполномоченными их составлять), соблюдены ли гарантии защиты прав несовершеннолетних, выяснены ли все обстоятельства совершения административного правонарушения, личность правонарушителя, причины и условия совершения правонарушения, правильно ли квалифицированы противоправные действия несовершеннолетнего, соблюдаются ли требования к содержанию протокола об административном правонарушении, постановлению комиссии по результатам рассмотрения дела и другим процессуальным документам, предусмотренным кодексом, соблюдаются ли процессуальные нормы, регулирующие порядок подготовки дел к рассмотрению, их рассмотрение и другие вопросы, относящиеся к производству и исполнению постановления по делу об административном правонарушении, принятию мер к устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушения [10; 93].

Дается оценка законности постановления комиссии о назначении административного наказания.

По закону право городского, районного прокурора на принесение протеста на незаконное постановление комиссии ограничено сроком. Протест может быть принесен в порядке и в сроки, определенные статьями 30.1 - 30.2 КоАП РФ, так же, как и жалоба, в течение 10 суток (ст.ст. 30.3 и 29.10. 29.11.). На практике могут возникнуть сомнения с определением исходной даты отсчета 10-дневного срока, так как для принесения протеста прокурор не включен в перечень лиц, которым вручается или направляется постановление (срок обжалования исчисляется со дня вручения или получения копии постановления). Представляется, что данный вопрос решается статьей 30.10 КоАП РФ. Согласно этой норме городской, районный прокурор независимо от того, участвовал он в рассмотрении дела или нет, приносит протест лишь на постановление комиссии по делу об административном правонарушении и последующие решения по жалобе, не вступившие в законную силу.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы на это постановление могут быть опротестованы прокурором (ст. 30.11 КоАП РФ). Однако право на принесение протеста в таких случаях принадлежит прокурорам субъектов Федерации, их заместителям, Генеральному прокурору и его заместителям.

административный ответственность несовершеннолетний

2.4 Особенности взаимодействий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с милицией и иными субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений в сфере административно-юрисдикционной деятельности

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляет деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних совместно с органами управления социальной защиты населения, органами управления образованием, органами опеки и попечительства, органами по делам молодежи, органами управления здравоохранением, органами службы занятости населения, органами внутренних дел и другими органами и учреждениями, общественными объединениями, осуществляющими меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Задачи по профилактики: предупреждение безнадзорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; выявление и устранение причин, способствующих этому; обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Органы управления социальной защиты населения в пределах своей компетенции:

Осуществляют меры по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и организуют индивидуальную профилактическую работу в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителей и законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестокого обращения с ними;

Контролируют деятельность специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, иных учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям, а также осуществляют меры по развитию сети указанных учреждений;

Учреждения социального обслуживания, к которым относятся территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, це6нтры экстренной психологической помощи населению и иные учреждения социального обслуживания, в соответствии с уставами указанных учреждений или положениями о них [9;12].

Центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел обеспечивают круглосуточный прием и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений; проводят индивидуальную профилактическую работу с доставленными несовершеннолетними, выявляют среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний.

В центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел могут быть помещены несовершеннолетние:

Направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

Временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях, предусмотренных п. 6 ст. 26 №120-ФЗ [9; п.6 ст.26].

Подразделение криминальной полиции органов внутренних дел в пределах своей компетенции выявляют, предупреждают, пресекают и раскрывают преступления несовершеннолетних, а также устанавливают лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; выявляют несовершеннолетних правонарушителей, группы таких лиц, а также несовершеннолетних, входящих в организационные преступные группы или в преступные сообщества, и принимают меры по предупреждению совершения ими преступлений; выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершении преступлений, антиобщественных действий и (или) в преступную группу, и применяют к ним меры, воздействия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Другие органы и учреждения, общественные объединения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений это:

Органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма;

Уголовно-исполнительные инспекции органов юстиции участвуют в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними, контроль за поведением которых осуществляется ими в соответствии с Уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации;

Федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательство Российской Федерации предусмотрена военная служба, в пределах своей компетенции участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе путем зачисления детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей, в списки воинских частей в качестве воспитанников с согласия указанных несовершеннолетних, а также с согласия органов опеки и попечительства.

Порядок и условия зачисления несовершеннолетних в качестве воспитанников в воинские части, обеспечения их необходимыми видами довольствия устанавливаются Правительством Российской Федерации [14; 124] .

Деятельность по профилактике основана на принципах: законности, демократизма, гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике.

В зависимости от выполняемых функций субъекты изучаемой профилактической системы подразделяются на четыре категории учреждений: 1) первичной социальной профилактики, деятельность которых направлена на обеспечение адекватной социализации основной массы детей;

2) первичной специальной профилактики, оказывающие помощь социально дезадаптированным детям; 3) вторичной специальной профилактики, осуществляющие ресоциализацию несовершеннолетних правонарушителей и детей, совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста наступлений уголовной ответственности; 4) уголовно-правовой и уголовно-исполнительной профилактики, главной задачей которых является предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних [13;22].

Представляется, что для эффективной работы этой системы профилактическая деятельность ее элементов должна строиться на началах взаимодействия функционально специализированных конкурирующих субъектов, объединенных общей целью, итогом которого станет не «сумма результатов отдельных звеньев», а многократно возросший «совокупный результат системы».

Для выяснения сущности и назначения процесса взаимодействия необходимо разграничить понятия «взаимодействие» и «координация» - последняя содержит в себе элементы подчинения субъектов координирующему центру и является имманентным атрибутом управления системой. Взаимодействие, в свою очередь, выступает продолжением координации, которое расширяет ее рамки путем реализации преимуществ, связанных с совместной деятельностью.

Переходя к рассмотрению особенностей проявления данных методов управления применительно к системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, необходимо отметить, что на региональном и местном уровнях основными органами, на которые нормативно возложены функции по осуществлению координации и налаживанию взаимодействия между всеми субъектами, являются КДН и ЗП.

Ввиду неопределенности механизма осуществления координации и отсутствия у комиссий достаточных властных полномочий, позволяющих им требовать от разноведомственных субъектов профилактики выполнения своих предписаний, функционирование системы имеет стихийный характер и фактически не подвергается управленческому воздействию. Предполагается, что взаимодействие субъектов профилактики окажется эффективным лишь в том случае, если оно будет представлять собой не набор случайных бессвязных мероприятий, а глубоко продуманную совокупность строго упорядоченных, увязанных друг с другом действий, разработанную с учетом конкретных условий и задач, решаемых каждым из них, необходима классификация, характеризующая различные виды их совместной деятельности.

С учетом этой классификации взаимодействие комиссий с подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (ПДН) может быть охарактеризовано как постоянное сотрудничество, которое осуществляется в рамках единой системы на уровне вторичной специальной профилактики путем установления и поддержания непосредственных контактов, отличающихся горизонтальным характером взаимных связей.

В качестве основных форм взаимодействия субъектов профилактики выступают: совместная информационно-аналитическая работа, подразумевающая сбор, обработку и обмен информацией, централизованное планирование профилактических мероприятий и последующее их проведение.

Информационно-аналитическая работа в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних имеет односторонний специально-профилактический уклон в направлении перевоспитания уже подвергнутых отрицательному воздействию неблагоприятных условий подростков, которые совершили аморальные, антиобщественные проступки и правонарушения.

Недостатки при планировании совместных профилактических мероприятий выражаются в наличии общих, неконкретных формулировок намечавшихся мероприятий, их фрагментарном характере, разобщенности данных документов с планами, составляемыми иными субъектами системы профилактики, а также в отсутствии согласованности между различными ведомствами и исполнителями.

Ввиду недостатка специализированных учреждений для социальной реабилитации подростков, находящихся в социально опасном положении, качество индивидуально-профилактической работы субъектов системы профилактики далеко не всегда является адекватным количеству выявленных ПДН несовершеннолетних правонарушителей.

Учитывая необходимость проведения неотложных мер по улучшению координации и взаимодействия в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, предлагается в качестве основы ее функционирования, рассматривать насыщенность и результативность профилактических мероприятий, проводимых на индивидуальном уровне. Наиболее оптимальным вариантом их организации представляется разработка муниципальными КДН и ЗП программ индивидуальной профилактической работы, в осуществлении которых будут непосредственно участвовать все заинтересованные субъекты системы профилактики, сами несовершеннолетние, их родители или другие законные представители, а также иные лица. Состояние индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними должно отслеживаться на уровне КДН и ЗП субъектов Российской Федерации и впоследствии находить свое обобщенное отражение в соответствующих федеральных, региональных и муниципальных программах.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

3.1 Проблемы правоприменительной практики в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

Проблемы правоприменительной практики, которые возникают сегодня в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, связаны в основном с несоответствием законов, указов, распоряжений, положений, во - первых друг к другу, во-вторых, состоянию общества. Кроме того, отсутствуют механизмы их реализации.

Давно назрела необходимость появления нормативных актов, регулирующих различные существующие взаимоотношения.

Комиссии рассматривают различные категории дел в отношении несовершеннолетних и родителей. Основной объем составляют дела, связанные с административными правонарушениями (ст. 5.35, 6.11, 7.27, 20.20, 20.21, 20.22). Поэтому чаще всего комиссии приходится применять нормы права, предусмотренные КоАП РФ, не забывая при этом, что правонарушитель является несовершеннолетним.

Комиссии обращаются к таким законам, как «Об образовании», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О порядке образования и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Новосибирской области», а также к Трудовому кодексу, Уголовному кодексу, Семейному кодексу, пользуются законами, изданными на региональном уровне.

Прежде всего следует обозначить проблему, связанную с тем, что основной документ, определяющий полномочия комиссии, издан в 1967 году, а последние изменения и дополнения вносились в 1993 году. Всем известно, сколько глобальных изменений произошло в нашей стране за это время, сколько общественных институтов, на которые должна была опираться комиссия в годы строительства коммунизма, умерли, на сколько возросло проблем, сложных социально-педагогических и прочих ситуаций, в которых оказываются сегодня несовершеннолетние, тем не менее комиссия в соответствии с действующим Положением имеет одного штабного работника - ответственного секретаря комиссии. При этом совершенно не учитываются численность населения, проживающего на административной территории, количество различных учреждений, контроль за проведением воспитательной работы в которых должна осуществлять комиссия, и другие особенности территории, на которой работает комиссия.

Другой акт, который непосредственно регламентирует деятельность структур, включенных в систему профилактики. - Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», что он дал?

* официально признал, что в нашей стране есть беспризорные и безнадзорные дети; и дал основные понятия безнадзорный- несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц; беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.
* определил задачи по их защите и реабилитации;- это предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних.
* четко обозначил учреждения, которые должны эту функцию осуществлять специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа.

Однако при этом не учел, есть ли эти учреждения открытого типа?

Если до появления указанного закона мы могли подростка в возрасте от 11 до 14 лет, который не обучается в школе, постоянно бродяжничает, занимается попрошайничеством, совершает иные антиобщественные действия, направить в специальную школу, где ему был бы обеспечен должный надзор, где он мог получить образование, где он получал психолого- педагогическую помощь и поддержку, то теперь в соответствии с Законом в специальные школы можно направлять только несовершеннолетних, совершивших противоправные деяния до достижения возраста уголовной ответственности. Такой же вопрос возникает и в случае совершения несовершеннолетними в возрасте от 14 до 17 лет антиобщественных деяний [ 9;23].

Таким образом, надо понимать, что Закон защитил как раз этих несовершеннолетних, оградил их от тех, кто совершил в таком же возрасте противоправное деяние, но не защитил от возможности совершить это деяние в силу вышеуказанных причин, забрал последнею возможность поместить данных несовершеннолетних в условия, где они смогут получить общее и профессиональное образование.

Аналогичная проблема возникает в случае решения вопроса в отношении детей и подростков, оставшихся без попечения родителей. Центр временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей ( ЦВИНП) в соответствии с указанным законом принимать их не имеет права, другого учреждения временного содержания нет.

Другая проблема напрямую связана с применением комиссиями норм существующего законодательства в связи с противоправным поведением несовершеннолетних, прежде всего с применением мер, предусмотренных КоАП РФ, поскольку основной объем дел, рассматриваемых комиссией, связан с административными правонарушениями несовершеннолетнего.

При этом у комиссии возникают вопросы: можно ли данные действия несовершеннолетних оценивать как правонарушения и насколько мера воздействия, предусмотренная нормой, может удержать правонарушителя от повторного подобного действия.Возьмем, например ст. 20.1 КоАП, которая, в частности, предусматривает Начиная с 1998 года по согласованию с УВД после первой неявки ответственность за мелкое хулиганство. Большинство дел по данной статье приходиться прекращать по истечении сроков из-за неявки правонарушителей.

Считается, если подросток не явился на комиссию. Меры воспитательного воздействия не целесообразны. Закон в данном случае позволяет применять меру ( в данном случае штраф), предусмотренной нормой, независимо от наличия у него заработка.

Еще более проблематично сегодня привлекать к ответственности родителей по ст. 5.35 КоАП. Неисполнение или ненадлежащие исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних – влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одного до пяти минимальных размеров оплаты труда. С одной стороны, закон допускает привлечение к ответственности заочно, с другой – применение предусмотренной статьей меры воздействия заочно никакого смысла не имеет. Родители отвечают за свою собственную вину (отказные материалы, неявка на регистрацию «условника», пропуски занятий в школе не может быть безусловным основанием для возбуждения ст. 5.35 без доказательств вины законных представителей в действиях либо бездействиях детей.

Необходимо доказать в чем вина родителей по исполнению или ненадлежащему исполнению обязанностей, в том числе как обеспечены условия для развития ребенка, участие родителей в жизни ребенка, способы и методы воспитания, меры родителей по решению проблем ребенка и т.д. необходимо, чтобы родитель знал о противоправности деяния ребенка и не принималмер к исправлению ситуации. Недопустимо составлять протоколы, когда ребенок скрывает пропуски занятий в школе, а школа не информировала родителя о проблеме. Должна быть совокупность бездействия, направленного на неисполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних.

- в протоколе в обязательном порядке указывается фабула правонарушения, что конкретно вменяется в вину правонарушений;

- акты обследования жилищно-бытовых условий должны отражать реальную картину условий проживания ребенка, в том числе имеются ли необходимые продукты питания, одежда, игрушки, книжки, спальное место ребенка, рабочий стол. Если указывается, что нарушен порядок, то в чем это проявляется .

- в характеристиках семей образовательных учреждений упор необходимо делать на отношение родителей к ребенку, а не перечислять способности и возможности к обучению, темперамент ребенка, его отношение со сверстниками.

Возможности привода комиссия не имеет. КДН и ЗП пытается выезжать в семьи, проводить комиссии по месту жительства, используются возможности социальных педагогов, инспекторов ОППН, но вопрос остается открытым. Нет сегодня у комиссии возможности привлечь родителей к ответственности, да и ответственность, предусмотренная законом, несоизмерима с тем правонарушением, которое допускают родители. А о лишении родительских прав, которое предусмотрено семейным законодательством, вообще, и говорить не стоит. Кого и чего мы лишаем? Родителей детей? Думается, они нам их добровольно отдать готовы.

По итогам КПД и ЗП Сузунского района Новосибирской области за 2006 год в отношении родителей на заседаниях было рассмотрено 180 административных дел ( в 2005год 146), увеличение на 23 %.

Анализ применяемых комиссией по отношению к несовершеннолетним мер показывает, что большая часть мер, от 60 до 80 %, ограничивается устными выговорами и предупреждениями, от 10 до 30 % несовершеннолетних оказывается помощь в трудоустройстве и 15-10 % оформляются в спецПТУ, спецшколы. Действенность применяемых мер проследить крайне трудно, так как контроль за дальнейшей судьбой несовершеннолетних, побывавших на комиссии, как правило, не ведется, их исправление либо, наоборот дальнейшее «падение», приводящее к совершению более серьезных правонарушений или преступлений, не фиксируется. Однако согласно данным, полученным в результате опроса многочисленной группы учителей, сотрудников инспекций по делам несовершеннолетних, свыше 80 % из них отмечают, что обсуждение на комиссии и постановка на учет в ИДН не приводят к улучшению «трудных» подростков. О низкой эффективности воспитательно-профилактической работы свидетельствует прежде всего тенденция роста совершения правонарушений несовершеннолетними [8;17].

Карательное начало в их деятельности подорвало саму идею существования этих органов, оттолкнуло от сотрудничества с ними широкие слои общественности, превратило эти изначально гуманные учреждения в «пугало» для детей и родителей [17;15]. Основное внимание комиссия сосредотачивает непосредственно на проступке подростка, не вникая в его причины и не принимая мер по их устранению. Как правило, остается не освидетельствованным состояние здоровья подростка, в том числе нервно психическое состояние, в чем особенно нуждаются «трудные» подростки. На комиссии практически не рассматриваются положительные стороны личности несовершеннолетнего, его позитивно направленные интересы, склонности, благоприятные возможности его окружения, что может быть использовано при педагогической коррекции поведения.

Таким образом, отсутствие тщательной подготовки дел, их массовый, поточный метод рассмотрения приводят к тому, что в деятельности комиссии практически не реализуется дифференцированный подход к выбору воспитательно-профилактических средств, преобладают вербальные формы воздействия, различные внушения, проводящиеся нередко в бестактной, оскорбительной для подростка и его родителей форме. Кроме того, за массовыми разбирательствами и обсуждениями в работе комиссий почти не находится места такой ее важнейшей функции, как координация и руководство всей системой органов ранней профилактики, в которые входят инспекции, школы, ПТУ, производственные коллективы, внешкольные учреждения.

Отсюда очевидно, что важнейшая задача в решении проблемы - более детальное и отвечающее требованиям действительности, существующим общественным отношениям урегулирование деятельности комиссии по делам несовершеннолетних на законодательном уровне, модернизация в организационно-техническом плане, повышение требований к качеству и профессиональной компетентности кадров, изменение социально-педагогической направленности правозащитной деятельности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних, поиск механизмов педагогически компонентного вмешательства в различные личностно-средовые ситуации с целью их разрешения и социальной защиты личности.

Согласно итогам деятельности КДН Сузунского района Новосибирской области в 2006 году было проведено 26 заседаний, из них 4 выездных. На заседании комиссии рассмотрено 16 вопросов по проблемам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, например:

* об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей. (Совещание при заместителе Главы Сузунского района Бархатовой Н.Д.)
* о состоянии преступности по итогам 2005г. Итоги межведомственного взаимодействия в проведении работы по профилактике безнадзорности и правонарушений на территории Сузунского района.
* Профилактика повторной преступности на территории Сузунского района. (С участием представителей из областных структурных, занимающихся проблемами детства).
* Проблемы во взаимодействии органов здравоохранения со службами профилактики в вопросах устройства детей, оставшихся без попечения родителей и помещаемых в Сузунский социальный приют.
* О проблемах детского суицида и насилия в семье. (расширенное заседание КДНиЗП).

В 2006 году на заседаниях комиссии было рассмотрено 54 представления из органов и учреждений образования. Это уровень прошлого года. Этот факт указывает на продолжающее взаимодействие образовательных учреждений с органами и учреждениями системы профилактики в совместном расширении проблем, связанных со всеобучением и профилактикой безнадзорности среди учащихся образовательных учреждений.

В 2006 году по линии КДН и ЗП в школе была апробирована новая форма профмеропрития – «День профилактики в школе». Они были проведены в СОШ № 301 и вечерней. Отзывы педсостава положительные.

Имеют место положительные сдвиги в организации совместной работы с условно освобожденными несовершеннолетними. Достигнуто взаимопонимание в этом вопросе между всеми службами( регулярные сверки списков, инспектор УИИ введен в состав КДН и ЗП, совместные рейды и обследования ЖБУ условно осужденных несовершеннолетних).

На сегодняшний день есть недоработки в вопросах защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. На это указывает представление прокурора ( о вопросах трудового законодательства). Недостаточно было проверок по инициативе КДН и ЗП. В 2007году намечено проведение не менее 1 проверки в квартал.

На заседании комиссии в 2006году были рассмотрены административные дела в отношении 126 несовершеннолетних лиц и их родителей (примерный уровень 2005года). Всего рассмотрено административных дел на несовершеннолетних лиц 53 ( в 2005 году 61).

Административные дела связанные с употреблением алкоголя 36 ( 2005году-38), к ним можно отнести и ст. 20.22 КРФоАП-11 дел (2005году-13).

По ст. 7.27 КоАП РФ 4 дела (в 2005 году-3).

По итогам года в Сузунском районе 21 несовершеннолетний стал потерпевшим. 4 несовершеннолетних совершили суицидальные попытки бех смертельного исхода. На дорогах получили травмы 7 несовершеннолетних без смертельного исхода [см. приложение].

Обзор проблем стоит закончить тем, что согласно ст. ЗЗ Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» Президенту Российской Федерации в трехмесячный срок было предложено привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом. К сожалению, сегодня комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав остается просто комиссией по делам несовершеннолетних с Положением, утвержденным в 1967 году.

3.2 Проблемы правоприменительной практики по предупреждению органами внутренних дел правонарушений несовершеннолетних

Являясь одним из элементов системы органов профилактики правонарушений несовершеннолетних, милиция общественной безопасности в тоже самое время сама представляет собой определенную иерархическую строгую систему служб и подразделений, деятельность которых в той или иной степени связана с организацией профилактического процесса. Причем все службы милиции общественной безопасности, выполняющие функции административной деликтности несовершеннолетних, можно их условно подразделить на специализированные службы и подразделения - подразделения по делам несовершеннолетних, центры временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей и неспециализированные — занимающиеся предупреждением безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних только лишь в части, касающейся их основной служебной деятельности. Это службы участковых уполномоченных, патрульно-постовая служба, государственная инспекция безопасности дорожного движения, медицинские вытрезвители и т.д. [6;18]

В настоящее время система профилактики обладает достаточно большой правовой базой, состоящей из федерального и регионального законодательства, нормативно-правовых актов как федерального центра, так и субъектов РФ, ведомственных положений и инструкций. Однако сегодня уже остро встают проблемы соответствия данному закону ранее принятых нормативных актов и практической реализации закрепленных в нем положений. Применительно к объекту исследования представляется в целях усиления правовой защищенности несовершеннолетних более четко нормативно регламентировать режим их содержания в подразделениях милиции общественной безопасности, в центрах временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей. Необходим новый ведомственный приказ, регламентирующий деятельность ЦВИНП. Анализ практики показывает, что сегодня социальные учреждения не готовы к приему большого количества безнадзорных детей, требующих помощи со стороны государства. Об этом свидетельствует тот факт, что в 2004 году из 418,5 тыс. доставленных в ОВД несовершеннолетних, нуждающихся в помощи со стороны государства, почти каждый пятый ребенок (67,8 тысяч) был помещен в ЦВИНП и, лишь каждый девятый (43,9 тысяч) — в учреждения социального обслуживания для несовершеннолетних [21;5]. Во многих регионах России существующие учреждения социальной реабилитации не обладают необходимой материальной базой, а в отдельных субъектах РФ они просто отсутствуют, и их еще предстоит создать.

В связи с чем не может не тревожить ситуация, при которой ЦВИНП в силу предписаний закона перестали заниматься проблемой беспризорности детей, а учреждения социальной защиты просто физически не могут принять всех детей, нуждающихся в государственной помощи. Подобное положение привело к тому, что сегодня значительное число беспризорных детей осталось без внимания государственных органов и учреждений. Поэтому, без развития сети специализированных учреждений для несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию и нормативного закрепления порядка взаимодействия ОВД с данными учреждениями, невозможно будет решить проблему профилактики бродяжничества и попрошайничества несовершеннолетних, лишенных родительского попечения.

Однако необходимо отметить положительную сторону закрепления в федеральном законодательстве оснований и порядка помещения подростков в ЦВИНП только по постановлению суда, что является важным в целях усиления правовой защищенности несовершеннолетних.

Каждый из сотрудников отраслевых подразделений МОБ обязан осуществлять определенные профилактические функции, оказывать помощь в профилактической деятельности специализированным службам. Однако достаточно часто, на практике такое взаимодействие осуществляется слабо, а сами профилактические мероприятия носят чисто формальный характер, что не может не сказываться на профилактическом потенциале в целом милиции общественной безопасности [19;19].

Причины такого положения, по мнению автора, в нечетком правовом регулировании, противоречивости нормативных актов, регламентирующих профилактическую деятельность различных служб и подразделений МОБ, несоответствии отдельных ведомственных актов современному законодательству, нестыковки самих законов между собой по поводу компетенции МОБ в данной сфере. Также наряду с объективными причинами можно выделить недостатки организационно-правового и субъективного характера, такие как: ошибки кадровой политики, бюрократизм, формализм, завышенная служебная самооценка и отсутствие заинтересованности сотрудников в итогах своего труда, слабая информированность граждан о функциональных обязанностях сотрудников ПДН и ЦВИНП, субъективизм при прогнозировании противоправного поведения подростка и выборе мер профилактического воздействия к подучетным несовершеннолетним, подмена живой, индивидуальной работы бумаготворчеством, частое отвлечение сотрудников от основной работы для выполнения несвойственных им функций, необоснованно высокие нормативы расчета штатной численности в зависимости от количества детского населения, проживающего на обслуживаемой территории.

Необходимо реорганизовать подразделения по делам несовершеннолетних в рамках Концепции развития МВД России на период 2008 года, выделив их структурно в самостоятельное подразделение в составе служб и подразделений милиции общественной безопасности. В системе учебных заведений МВД России разработать и внедрить учебную программу «Введение в специальность» по специальности - инспектор ПДН. Осуществить мероприятия, направленные на формирование профессионального ядра служб милиции общественной безопасности, укрепить ПДН и ЗП и ЦВИНП опытными кадрами, знающими специфику работы с подростками, имеющими, как правило, высшее юридическое, педагогическое или психологическое образование.

В целях исключения субъективизма при прогнозировании правонарушений несовершеннолетних и выборе мер профилактического воздействия к подучетным лицам, автор поддерживает идею Абызова Р.М. о необходимости использования в практической деятельности сотрудников ОППН научно обоснованных методик прогнозирования противоправного поведения несовершеннолетних [1;112]. Причем сегодня использование подобных методик стало еще более актуальным, так как федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», перечисляя конкретные категории несовершеннолетних, подлежащих индивидуальному контролю со стороны ОВД, статья 21 предоставляет право сотрудникам служб по делам несовершеннолетних с разрешения начальника ОВД самим решать вопрос о необходимости профилактического воздействия к другим категориям несовершеннолетних правонарушителей. При этом остается возможность субъективной оценки необходимости постановки на учет тех или иных несовершеннолетних. Таким образом, создается возможность или опасность нарушения прав и законных интересов лиц, поставленных на учет в соответствии с абзацем 2 пункта 1 ст.21 закона, так как применение к ним профилактических мер будет зависеть лишь от желания сотрудников ОППН и начальника ОВД, что по мнению автора не допустимо и требует соответствующей корректировки закона.

Также разграничить и обеспечить оптимальное соотношение функций специальных служб профилактики (ПДН и ЦВИНП) с другими службами и подразделениями МОБ. Центральным и координирующим звеном в государственной системе профилактики должны стать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти или муниципальной власти. Взаимодействие рассматриваемых субъектов возможно только при наличии достаточной информационно-аналитической базы, благодаря которой можно будет общими усилиями бороться с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Эффективность данной работы во многом зависит от того, насколько представительным является круг анализируемых данных, по существу совместный анализ состояния противоправного поведения несовершеннолетних не проводится. Каждый из субъектов профилактической работы делает его обособленно, используя только свою ведомственную статистику. До сих пор не налажен эффективный взаимообмен аналитической информацией. Чаще всего он сводится к направлению в ОППН (ПДН) своих ведомственных ежеквартальных отчетов в виде информации нескольким адресатам: прокуратуре, КДН и ЗП [22;43].

Назрел вопрос о составлении отчетов в стране субъектами, занимающимися профилактикой правонарушений несовершеннолетних по единой схеме, что даст возможность:

сопоставить положение дел по области, городу, району;

объективно оценивать состояние правонарушений в отдельных территориально-административных единицах и деятельность правоохранительных органов.

Настоятельной потребностью стало создание единого штатного органа по защите прав несовершеннолетних. Таким органом могли бы стать социально-правовые инспекции (комиссии) по защите прав несовершеннолетних в составе администраций различного уровня, координирующие свою деятельность с другими органами исполнительной власти, а также правоохранительными и судебными органами, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, семьи, образованию, здравоохранению, социальной защите. Создание предполагаемого органа и социальных служб для несовершеннолетних позволило бы существенно сократить различного рода звенья профилактической системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Административная ответственность представляет собой возникающее между государством и лицом, совершившим административный проступок, административно-правовое отношение, состоящее в применении к правонарушителю, в установленном процессуальном порядке и уполномоченными на то органами или должностными лицами, конкретной меры государственного принуждения и выражающееся в обязанности правонарушителя претерпеть их негативные последствия, а также исполнить возложенные в связи с этим требования.

Изучение нормативной базы административной ответственности несовершеннолетних позволило выделить следующие специфические особенности этого правового института: 1) суженная административная деликтоспособность, заключающаяся в ограниченном наборе применяемых к несовершеннолетним административных наказаний и, в связи с этим, невозможности претерпевания несовершеннолетним всех негативных последствий собственного противоправного поведения; 2) преимущество нравственно-воспитательной цели мер воздействия; 3) двойственная природа юридического факта совершения подростком административного деликта, которая состоит в том, что данный юридический факт одновременно является самостоятельным основанием для применения принудительных мер к несовершеннолетнему и частью основания для привлечения к административной ответственности его родителей или иных законных представителей.

Причины правонарушений несовершеннолетних имеют свои особенности, определяемые совокупностью экономических, идеологических, правовых, политических, организационных и иных факторов (усилением целого ряда негативных тенденций в экономической, социально - политической, культурной, семейно - бытовой и других сферах нашего общества). Поэтому одним из важнейших условий движения нашего общества к правовому государству является профилактика правонарушений подрастающего поколения - будущего страны. Профилактика правонарушений сложная и ответственная деятельность, которая не должна сводиться к решению специальных задач только правоохранительными органами. Проблемой профилактики преступлений и иных правонарушений среди несовершеннолетних прежде всего должны заниматься семья, работники учебно-воспитательных учреждений и центров социальной защиты, общественные организации.

Одной из причин, порождающей наиболее острые социальные проблемы несовершеннолетних в современных условиях, как показало исследование, являются нарушения прав ребенка в психолого-педагогическом, социально-педагогическом плане (так, становление их на путь безнадзорности и правонарушений является ненормальная обстановка в семье, нездоровые отношения между родителями, безответственное их отношение к выполнению родительского долга). Однако эффективность борьбы с правонарушениями несовершеннолетних находится больше всего в зависимости от своевременности оздоровления обстановки в неблагополучных семьях, от действенности и интенсивности принимаемых общих и специальных мер по устранению семейного благополучия. Социальное назначение защиты прав несовершеннолетних в сфере профилактики состоит в том, чтобы не следовать за последствиями отклонений в их поведении, применяя меры административно-правового характера, а предотвращать их, обеспечивая механизм реализации прав ребенка.

С целью осуществления предупреждения преступности несовершеннолетних более гуманным способом, представляется важным законодательно и в ином нормативном порядке существенно ограничить применение к несовершеннолетним административных и уголовно-правовых форм и методов воздействия, особенно на ранних стадиях их воспитания, исправления и перевоспитания, а также ограничить участие органов милиции в этой работе. Ответственность за воспитание несовершеннолетних должна быть в полной мере возложена на родителей и иных воспитателей (педагогов, социальных работников и других). Милицейское и иное государственное вмешательство по линии правоохранительных органов в этот процесс должно осуществляться обязательно через этих лиц, с их согласия либо по инициативе органов опеки и попечительства и комиссий по делам несовершеннолетних.

При назначении административно-правовых мер за совершение правонарушений практически не изучается личность несовершеннолетнего. Это требует специальных знаний в области педагогики, психологии от соответствующих должностных лиц, которых они в большинстве своем не имеют. В известном смысле универсальное значение для профилактической работы имеет принцип индивидуализации воспитательного воздействия.

Индивидуализированный подход должен быть обеспечен выбором средств и приемов воздействия на несовершеннолетнего, на ближайшее его окружение. В строго индивидуальном к этим людям подходе должны применятся меры воздействия также индивидуального характера.

Информационно-аналитическая работа в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних имеет односторонний специально-профилактический уклон в направлении перевоспитания уже подвергнутых отрицательному воздействию неблагоприятных условий подростков, которые совершили антиобщественные проступки.

Недостатки при планировании совместных профилактических мероприятий 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.

Ввиду недостатка специализированных учреждений для социальной реабилитации подростков, находящихся в социально опасном положении, качество индивидуально-профилактической работы субъектов системы профилактики далеко не всегда является адекватным количеству выявленных подразделением по делам несовершеннолетних правонарушителей.

На основе проведенного дипломного исследования, необходимо сделать вывод о том, что существующие проблемы требуют обязательного решения, которые позволят существенно повысить эффективность профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних правонарушителей в Российской Федерации:

* необходимо, во-первых, выделить в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях раздел, закрепляющий порядок производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних;
* во-вторых, совершенствование ведомственного регулирования в сфере предупреждения правонарушений несовершеннолетних; необходим переход от карательных мер предупреждения подростковой преступности к мерам социальной охраны и защиты посредством координации субъектов социальной профилактики; представляется важным на законодательном уровне проработать комплекс вопросов, связанных с созданием принципиально отличной от действующей ювенальной юстиции, которая бы включала специализированные суды по делам несовершеннолетних, и была построена на иных более гуманистических процессуальных нормах;
* координация и дифференциация деятельности, взаимодействие субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних станут важным фактором снижения роста правонарушений;
* максимально следует сократить основания для постановки детей на профилактический учет в милиции и осуществлять такое вмешательство лишь по решению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав или органов опеки и попечительства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Нормативные правовые акты

1. Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.- Нью-Йорк: ООН, 1992.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.-М.: Юрид.лит.-1993.

3. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: принят Государственной Думой 20.12.2001г.; в ред. Фед. Законов от 30.12.2001 №195-ФЗ, с изм. От 09.04.2004.- М.: КОДЕКС, 2005.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации: принят: принят Государственной Думой 21.10.1994г.:- изд. 3-е, испр., доп. и перераб. с использ. Судебно-арбитражной практики/ Рук.авт. коллектива и отв. Ред. Д-р юрид. наук, проф. О.Н. Садиков.-М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»:ИНФРА-М, 2005.

5. Семейный кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой 08.12.2002 г.; в ред. Фед.законов от 02.01.2000 № 32-ФЗ.- М.: Юрайт-М, 2002.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой 21.12.2001;Новая редакция по сост. на 15 ноября 2006 года.- Новосибирск, Сиб.унив.изд-во, 2006.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой 24.05.1996г.; в ред.Фед. законов от 28.12.2004 № 187-ФЗ. -М.:КОДЕКС,2004.

8. Закон РФ « Об образовании» в ред. Федерального закона от 10.06.1992 №3266-1-ФЗ, с послед. изм., внесенные Федеральным законом от 20.07.2004 № 68- ФЗ, от 16.03.2006 № 42-ФЗ.

9. Закон РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ред. Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ , с изм. От 13.01.2001, 07.07.2003 г.( принят ГД 21.05.1999г.)

10. Закон РФ « О прокуратуре» в ред. Федерального закона от 17.01.2002 № 2202-1- ФЗ, с изм. От 15.07.2005 № 85-ФЗ.

11. Закон РФ « Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» в ред. Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ.(принят ГД 03.07.1998г.)

12. Положение о комиссиях по дела несовершеннолетних, Утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967г., с изм., включая внесенные Законом РФ от 25.02.1993г.

13. Закон « О порядке образования и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Новосибирской области» от 16.12.2005 №345-ОЗ, с изм. от 29.06.2006.

14. Положение о зачисление несовершеннолетних граждан РФ в качестве воспитанников воинской части и обеспечении их необходимыми видами довольствия, утвержденное постановлением Правительства РФ от 14.02.2000г. №124.

15. Положение о статусе воспитанников воинских частей, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21.09.2000г. № 745.

16. О комиссии для несовершеннолетних: Декрет Совнаркоме от 14(27) января 1918г.// СУ РСФСР,-1918, №3.

17. О детских социальных инспекциях: Декрет Совнаркома от 23.12.1921г.//СУ РСФСР.-1921,№66.

18. О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях: Декрет Совнаркома от 4 марта 1920г.//СУ РСФСР.-1920, №16.

19. О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних: Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 7 апреля 1935г.//СЗ СССР.-1935., №19.

20. О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности: Постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935г. // СЗ СССР .- 1935, № 32.

21. СУ РСФСР .- 1929, №56.

22. О порядке задержания и дальнейшего направления беспризорных детей: Приказ НКВД СССР № 1208.-М,1940.

23. Инструкция «О порядке изъятия органами милиции безнадзорных и беспризорных детей с улиц, общественных и других мест возможного их пребывания»: Приказ НКВД СССР № 312 от 28 июня 1944г.-М.,1944.

24. Положения о Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних УССР: Указ Президиума Верховного Совета УССР от 26.08.67г. с изм. И доп. От 16.10.85г.//Ведомости Верховного Совета УССР.-1967, №34.; Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних РСФСР// Ведомости Верховного Совета РСФСР.- 1967, ( с изм. и доп. от 21.10.69г., 28.05.71г., 30.11.72г.,15.07.74г., 11.03.77г.).

25. Комментарий к положениям о комиссиях по делам несовершеннолетних.- М,1980, комиссиях по делам несовершеннолетних внесены изменения ФЗ от 25.02.1993 № 4549-1 «О внесении изменений в Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР. Закон РСФСР « О государственной налоговой службе РСФСР и Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года».

2. Список литературы и статьи.

1. Абызов Р.М. К вопросу о прогнозировании и профилактике преступлений несовершеннолетних: в кн. Проблемы профилактики в развитом социалистическом обществе.- М.: МВИЦМ МВД РФ, 1982.- 138 с.

2. Арсеньева М.И., Ермаков В.Д., Панкратов В.В. Изучение преступности несовершеннолетних и деятельности по ее предупреждению. –М.: 1990.-188с.

3. Административная ответственность несовершеннолетних: Методическое пособие для КДНиЗП/Сост. О.И. Величко.- Ханты-Мансийск: ГУИПП,2003.- 130с.

4. Ветрова Г.Н. Производство по делам несовершеннолетних. -М.: 1987.- 205с.

5. Гернет М.И. Социально- правовая охрана детства за границей и в России.- М.: 1924- 269 с.

6. Головкин Е.В. Правовые и организованные основы деятельности милиции общественной безопасности по предупреждению правонарушений, совершенных несовершеннолетними: Автореф. дис. на соиск.учен.степ.канд.юрид.наук – М.: ООО « ТК Велби», 2002.

7. Денисов Ю.А.Общая теория правонарушения и ответственности. Л.: 1983.

8. Зуева С.В. Комиссии по делам несовершеннолетних: инновационная социально-педагогическая модель- Ярославль,2000,С.17.

9. Законодательство в отношении несовершеннолетних: актуальные вопросы правоприменительной практики.Омск.: 2001.- С. 18.

10. Козлова Т.П. профилактика правонарушений несовершеннолетних – Киев. 1990,С.93.

11. Корчагина Е.Ю. Административно- юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних: Автореф.дис.на соиск.учен.степ.канд.юрид.наук. Омск.:2001.- 80 с.

12. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая/ Под.ред. Коренева А.П.-М.:МЮИ МВД России, 1993.-273с.

13. Кудлай Т.П. Специализированные субъекты профилактики правонарушений несовершеннолетних- Киев:УМК ВО, 1991г.- 122 с.

14. Кудрявцев В.Н. Правонарушения: их причины и предупреждение.-М.: 1977.- 196с.

15. Кустова М.В. Проблемы совершенствования производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних: Автореф.дис.на соиск.учен.степ.канд.юрид.наук- С-Пб.: 1991г.-С.13.

16. Куфаев В.М. Учреждение социально-правовой охраны несовершеннолетних.-М.:1925- 95с.

17. Макушина В.М. Проблемы правоприменительной практики в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. – Омск: 2001- 156с.

18. Миньковский Г.М.,Тузов А.П. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетия. –Киев: 1987- 312с.

19. Попов В.И. Правовое и организационное обеспечение деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних: Автореф.дис.на соиск.учен.степ.канд.юрид.наук. –Екатеринбург: 2000.-95с.

20. «О детях, будущем- с тревогой»: практика проводимой профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями как реальное выполнение государственной программы.- Омск: 1998.- 231с.

21. Преступность несовершеннолетних в России (2000-2004гг.)-М: ГИЦ ГУОП МВД РФ, 2005.- 385с.

22. Фатеев П.П. Проблемы правового и организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере предупреждения преступлений несовершеннолетних( административно-правовой аспект).-Тюмень: 1999.- 243с.

23. Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М.:1979.-176 с.

24. Обеспечение прав несовершеннолетних в административном производстве//Вестник ЛГУ. Сер.6, право.-1991.-№2.

25. Дружинина В.Ф. О разграничении преступления и административного проступка//Сов. государство и право. 1978. №4.

26. Куфаев В.И. Из опыта работы комиссий по делам несовершеннолетних в период 1918-1935гг.// Вопросы криминалистики.-1964, №11.

27. Ответственность родителей в связи с административными правонарушениями несовершеннолетних//Редкол. журн. Вестник ЛГУ. Сер. 6, право.- Л., 1991

28. Миньковский Г.М. Основные этапы развития советской системы мер борьбы с преступностью несовершеннолетних// Вопросы борьбы с преступностью, 1967, №6.

29. Первый Всероссийский съезд деятелей по охране детства// Журнал Народного Комиссариата социального обеспечения.- 1919. № 5-6.

30. Смирнова О. А. Организация социальной работы с подростками// Актуальные проблемы семьи и детства сегодня. Петрозаводск, 1994.