

*На правах рукописи*



**Нехорошева София Сергеевна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ ЗАКОННЫХ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

12.00.14 – административное право;  
административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Краснодар – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Научный руководитель** – кандидат юридических наук, профессор  
**Занина Татьяна Митрофановна**

**Официальные оппоненты:** **Попов Лев Леонидович**,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
профессор кафедры административного  
права и процесса  
Московского государственного  
юридического университета  
им. О.Е. Кутафина (МГЮА);

**Помогалова Юлия Викторовна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского  
и трудового права  
Воронежского института ФСИН России

**Ведущая организация** Санкт-Петербургский университет  
МВД России

Защита состоится 3 февраля 2017 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.017.02 при Краснодарском университете МВД России по адресу: 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, корпус «А4», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Краснодарского университета МВД России.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации и отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Краснодарского университета МВД России по адресу: [креду.мвд.рф](http://креду.мвд.рф)

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » ноября 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Грибанов Евгений Викторович

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы исследования. Одним из важных направлений социальной политики современного государства является создание эффективно действующей системы соблюдения и реализации прав и законных интересов детей. Несмотря на меры, предпринимаемые государством по повышению уровня благосостояния населения, уровень жизни значительного количества семей с детьми остается невысоким, что отрицательно сказывается на здоровье и развитии несовершеннолетних. Остаются не разрешенными такие социальные проблемы, как детская безнадзорность и беспризорность, социальное сиротство, алкоголизм и наркомания подростков, насилие в отношении детей.

Так, в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (далее – Национальная стратегия) в числе основных проблем в сфере защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних определены распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении них, а также недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты их прав и интересов.

Факты нарушения прав и законных интересов детей вызывают большой общественный резонанс, являются причинами деформации процесса социализации и формирования личности ребенка, приводят к его девиантному поведению. Именно поэтому за последние годы внимание ученых, политиков, общественных деятелей, а также средств массовой информации все больше направлено к проблемам, связанным с положением несовершеннолетних в обществе, прежде всего в семье.

Количество родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в территориальных органах МВД России, за последние годы уменьшилось (в 2011 г. на конец отчетного периода их количество составило примерно 146 тыс., в 2012 г. – 138 тыс., в 2013 г. – 136 тыс., а в 2014 г. – 131 тыс.). Хотя общее количество выявленных правонарушений, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, намного больше: в 2014 г. оно составило 576 тыс., в 2013 г. – 602 тыс., в 2012 г. – 596,5 тыс., в 2011 г. – 598,6 тыс.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Статистические данные о результатах работы подразделений территориальных органов МВД России по предупреждению и пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2011–2014 годы (форма 180).

Таким образом, актуальность и практическая значимость настоящего исследования обусловлены тем, что существующие меры административной ответственности (предупреждение или административный штраф), применяемые в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, нарушивших их права и свободы, часто являются малоэффективными и недейственными. Возникает острая потребность в разработке обновленной системы мер правовой защиты интересов несовершеннолетних от нарушений со стороны их родителей или иных законных представителей, а также способов оптимизации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

**Степень разработанности** темы исследования. На современном этапе проблемы института административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних являются актуальными и требующими разрешения. Общетеоретические вопросы защиты прав несовершеннолетних исследовали С.С. Алексеев, А.П. Алехин, А.А. Бакаев, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Ю.Ф. Беспалов, Н.В. Витрук, И.А. Галаган, А.Г. Глисков, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, О.С. Иоффе, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.В. Малько, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, А.М. Нечаева, Д.М. Овсянко, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, О.Ю. Рыбаков, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, И.Е. Фарбер, А.П. Шергин, Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич и другие ученые.

Одной из первых работ в административной науке, посвященных ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, стала кандидатская диссертация З.П. Морозовой (1972).

Отдельные вопросы административной ответственности несовершеннолетних, административно-правового статуса подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривались в работах А.А. Беженцева, В.Н. Закопырина, Т.М. Заниной, Е.Ю. Корчагиной, Е.А. Крыловой, А.В. Лапшина, В.А. Минора, Р.В. Морозовой, М.В. Немытиной, Т.Ю. Обыденовой, Л.А. Стеблецовой, И.П. Черниковой, А.Ю. Якимова и других.

Изучением правового положения несовершеннолетних в общетеоретических аспектах, их конституционно-правового статуса, средств защиты прав и законных интересов несовершеннолетних занимались такие авторы, как В.И. Абрамов, С.С. Бойко, Н.Е. Борисова, В.В. Кулапов, Ю.В. Помогалова, И.В. Предеина, Г.Г. Смагин, А.Ю. Томилов.

Из современных научных трудов в рассматриваемой сфере следует отметить кандидатские диссертации О.Ю. Таибовой, С.С. Бойко, Т.А. Смагиной, А.О. Долговой, Е.О. Винниченко, Д.В. Деменчук, в которых, наряду с проблемами административного регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, исследовались вопросы ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе практической реализации административной защиты прав и интересов несовершеннолетних от противоправных действий родителей или иных законных представителей, а также в процессе привлечения их к административной ответственности.

**Предмет** исследования – совокупность правовых норм, регулирующих административную ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рассматриваемой сфере.

**Цель** исследования заключается в разработке практических и теоретических рекомендаций по совершенствованию административной системы защиты прав несовершеннолетних от посягательств со стороны родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, законодательного обеспечения деятельности органов и учреждений, осуществляющих свою деятельность в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские **задачи**:

1) выявление проблем действующего российского законодательства, устанавливающего особенности правового положения несовершеннолетнего при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей;

2) уточнение категории лиц, привлекаемых к административной ответственности в рассматриваемой сфере;

3) обоснование закрепления административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за нарушение прав детей на охрану здоровья и благоприятную среду обитания;

4) предложение новых видов административных наказаний либо обоснование применения уже существующих, которые возможно будут назначаться в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних;

5) рассмотрение практики работы структурных подразделений полиции по профилактике и предупреждению правонарушений, совершаемых родителями или иными законными представителями несовершеннолетних;

6) выявление проблем административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел МВД России в рассматриваемой сфере; разработка приоритетных направлений совершенствования деятельности вышеназванных органов;

7) формулирование предложений по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере.

**Методологическую основу** исследования составляют базовые общенаучные методы познания: диалектический, исторический сравнительно-правовой, конкретно-социологический, методы системного и структурно-функционального анализа, формально-логического толкования и иные.

**Нормативную правовую базу** исследования составили: Конституция Российской Федерации; кодифицированное административное, гражданское, уголовное, семейное законодательство Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации; указы Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; ведомственные нормативные акты, нормативные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие компетенцию органов внутренних дел в сфере административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

**Теоретическая основа** исследования представлена фундаментальными положениями отечественной административно-правовой науки, а также непосредственно связанными с объектом исследования трудами в области теории государства и права, конституционного права, гражданского права, семейного права, социологии и других наук. В диссертационном исследовании использовались непосредственно связанные с темой диссертации работы таких авторов, как Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, А.В. Малько, Б.В. Россинский, Л.Л. Попов, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, А.А. Беженцев, В.И. Абрамова, О.Ю. Таибова и др.

**Эмпирическая база** исследования включает в себя результаты анкетирования 379 сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России, членов комиссий по делам несовершеннолетних, специалистов органов опеки и попечительства Воронежской области, изучения материалов 126 дел об административных правонарушениях, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, статистические сведения ГИАЦ МВД России, ГУОООП МВД России. При подготовке диссертации также были использованы результаты исследований, проведенных другими авторами.

**Научная новизна** диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой комплексное правовое исследование, посвященное рассмотрению проблем административно-правового регулирования ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также выработке предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в целях повышения эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рассматриваемой сфере.

В работе обосновано предложение о закреплении административной ответственности по ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22 КоАП РФ для лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, а не только родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. С учетом анализа эффективности существующих мер административной ответственности доказана целесообразность законодательного закрепления таких видов административных наказаний, как обязательные работы и ограничение родительских прав, в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

Автором предложено введение такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в КоАП РФ, как изъятие ребенка из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, которая возникла по вине его родителей, что позволит в дальнейшем более оперативно принимать меры профилактического воздействия к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних и будет способствовать защите прав и интересов детей.

На основании положения о том, что одной из основных обязанностей родителей является создание безопасной среды развития ребенка ясно, что они не должны осуществлять действий, влекущих за собой нарушение прав ребенка на охрану здоровья и благоприятную среду обитания. Бездействие родителей в данном направлении указывает на отсутствие заботы со стороны последних в отношении своих детей. В связи с этим аргументировано введение ответственности родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, за оставление детей без присмотра.

Диссертантом подтверждено, что для повышения эффективности деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних необходимо включение в их штат должностей семейных инспекторов-психологов с целью организации работы с родителями или иными законными представителями несовершеннолетних. Организация психологического сопровождения профилактической деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России будет способствовать качественному улучшению работы по охране общественного порядка и общественной безопасности, профилактике и предупреждению преступлений и правонарушений, совершенных как несовершеннолетними, так и в отношении них.

В результате проведенного исследования разработаны конкретные предложения по повышению эффективности отечественных норм законодательства об административной ответственности в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. В ходе исследования решены задачи, имеющие прикладное и теоретическое значение для развития науки административного права в части защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних от противоправных действий со стороны их родителей или иных законных представителей, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Доказана необходимость распространения административной ответственности по ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22 КоАП РФ в отношении лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств.



2. Сформулированы предложения, направленные на устранение пробелов в части, касающейся реализации положений Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»:

предложена следующая редакция части 2 статьи 6.24 КоАП РФ: «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках, а также курение табака в помещении, закрытом пространстве в присутствии несовершеннолетнего – влечет...», а также дополнение указанной статьи частью 3 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов»;

предложена следующая редакция статьи 20.22 КоАП РФ: «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо курение табака, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ – влечет...».

3. Предлагается дополнить статью 19.15 КоАП РФ частью 3 следующего содержания: «Проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации в возрасте до шестнадцати лет, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), – влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в размере от пятисот до одной тысячи рублей».

4. Аргументировано введение следующих изменений в КоАП РФ, регулирующих административную ответственность за оставление несовершеннолетнего ребенка без присмотра взрослого:

новая редакция статьи 5.35.1 «Оставление несовершеннолетнего без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств»:

«Оставление несовершеннолетнего в возрасте до семи лет без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до тысячи пятисот рублей или обязательные работы на срок до ста часов»;

дополнение частью 7 статьи 12.19: «Оставление детей, не достигших десятилетнего возраста, во время стоянки транспортного средства (легковых и грузовых автомобилей) – влечет наложение административного штрафа в размере от тысячи до трех тысяч рублей»;

дополнение частью 8 статьи 12.19: «Действия, предусмотренные частью 7 настоящей статьи, совершенные родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста пятидесяти часов».

5. В целях повышения защиты несовершеннолетних в ходе производства по делу об административном правонарушении, когда его права и интересы нарушены родителями или иными законными представителями, обоснована обязательность присутствия педагога или психолога при опросе ребенка, что требует дополнений:

статьи 25.1 КоАП РФ частью 5 в следующей редакции: «При опросе несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, обязательно присутствие законного представителя несовершеннолетнего, а также педагога или психолога»;

статьи 25.2 КоАП РФ частью 5 в следующей редакции: «При опросе несовершеннолетнего потерпевшего, когда субъектом правонарушения выступают родители или иные законные представители несовершеннолетнего, обязательно присутствие педагога или психолога»;

статьи 29.7 КоАП РФ частью 4 следующего содержания: «При производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.35.1, 5.36, частью 2 статьи 6.10, частью 2 статьи 6.23, частью 3 статьи 6.24 КоАП РФ, обязательно участие представителя органа опеки и попечительства».

6. Обоснована целесообразность закрепления административного наказания в виде обязательных работ в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22 КоАП РФ.

7. Предложено пересмотреть концепцию применения ограничения родительских прав как меры юридической ответственности исключительно в семейно-правовой сфере. За неисполнение своих родительских обязанностей, вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, а также в процесс потребления табака необходимо ввести в КоАП РФ такой вид административного наказания, как ограничение родительских прав на срок от одного до шести месяцев (ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ) в отношении родителей несовершеннолетних.

8. С учетом предложения о введении нового вида административного наказания в виде ограничения родительских прав в КоАП РФ обоснована необходимость законодательного закрепления в качестве новой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении изъятия ребенка из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, которая возникла по вине его родителей. В связи с вышеизложенным предлагается дополнить п. 13 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ следующего содержания: «13) Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью», а также разработана редакция статьи 27.20 КоАП РФ «Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности, либо представляющей угрозу его жизни или здоровью».

9. Аргументирована, что для повышения эффективности деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России целесообразно введение в их штат должностей семейных инспекторов-психологов с целью организации психологического сопровождения профилактической деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних с родителями или иными законными представителями несовершеннолетних.

10. Установлено, что в полномочиях органов здравоохранения и органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков, должна быть закреплена обязанность немедленно сообщать следующую информацию:

для органов здравоохранения – о фактах употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, а также об алкогольной или наркотической зависимости лиц, которые имеют несовершеннолетних детей;

для органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков, – о фактах выявления лиц, которые имеют несовершеннолетних детей, совершивших преступления или административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ.

Данные полномочия необходимо закрепить в положениях Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Определено, что заключение межведомственного соглашения о взаимодействии всех субъектов профилактики семейного неблагополучия на федеральном уровне с созданием мобильных подразделений социальной помощи актуально в условиях развития существующей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что проведенные анализ и обобщение научных взглядов и представлений по вопросам административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних позволили сделать выводы, которые дополняют теоретические представления в рассматриваемой сфере и будут способствовать решению наиболее острых и актуальных проблем в области охраны и защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних в случаях их нарушения родителями и иными законными представителями ребенка.

**Практическая значимость** исследования состоит в выработке конкретных предложений по совершенствованию административного законодательства по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств; в возможности применения результатов данного исследования в учебном процессе образовательных организаций юридического профиля при изучении дисциплин «Административное право», «Административная деятельность полиции», а также в ходе реализации программ дополнительного профессионального образования на факультетах повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел, в практической деятельности подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России.

**Степень достоверности результатов** исследования. Теоретическая часть научного труда базируется на использовании широкого круга российских и зарубежных научно-правовых источников, научной и учебной литературы, опубликованных материалов конференций различного уровня, а также диссертационных исследований других авторов. Научные выводы и положения основываются на анализе теоретической части исследования, результатах обобщения и анализа эмпирической базы. При разработке научных положений использованы современные методики сбора, обработки и анализа эмпирического материала. Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования разработанных выводов и положений на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты диссертационного исследования заслушивались на заседаниях кафедры административного права Воронежского института МВД России, докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях в Воронежском институте МВД России (2012, 2013, 2014, 2015, 2016 гг.), Воронежском государственном университете (2013, 2014 гг.), Санкт-Петербургском университете МВД России (2013, 2014, 2016 гг.), Белгородском юридическом институте МВД России (2013 г.), Воронежском экономико-правовом институте (2013 г.), Воронежском институте ФСИН России (2013 г.), Могилевском высшем колледже МВД Республики Беларусь (2014 г.), Краснодарском университете МВД России (2014 г.), а также были использованы при подготовке методических рекомендаций «Правовое положение несовершеннолетних в производстве по делам об административных правонарушениях», «Деятельность сотрудников ПДН в рамках осуществления индивидуально-профилактической работы в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанности по их воспитанию, обучению и(или) содержанию и(или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними» и научно-методического пособия «Настольная книга инспектора по делам несовершеннолетних».

Основные положения исследования внедрены в учебный процесс Воронежского института МВД России, Нижегородской академии МВД России, практическую деятельность ГУ МВД России по Воронежской области, УМВД России по Липецкой области; нашли отражение в 20 научных публикациях, 3 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Минобрнауки России.

Структура диссертации определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав (шести параграфов), заключения и списка литературы. Диссертация оформлена в соответствии с требованиями ВАК при Минобрнауки России.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; характеризуются методологическая, нормативная, теоретическая и эмпирическая основы работы; формулируются основные положения, выносимые на защиту; раскрывается теоретическая и практическая значимость результатов исследования; приводятся данные об апробации и внедрении полученных результатов.

Первая глава **«Родители или иные законные представители несовершеннолетних как субъекты ответственности в российском административном законодательстве»** содержит три параграфа.

В первом параграфе **«Права и обязанности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних как субъектов административной ответственности»** рассматриваются основные права и, прежде всего, обязанности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в тот момент, когда они становятся субъектами административного правонарушения, т. е. не исполняют или ненадлежащим способом исполняют обязанности, а также злоупотребляют своими правами.

Автор подробно останавливается на таких пробелах в административном законодательстве, как вопросы оставления малолетнего ребенка без присмотра взрослого, в том числе в транспортных средствах. Одной из задач совершенствования административно-правовой защиты несовершеннолетних обозначена их защита от негативного воздействия табачного дыма. С принятием Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» законодателем так и не была определена административная ответственность родителей за употребление их детьми, не достигшими возраста 16 лет, табака, а также за употребление ими табака в присутствии своих детей.

Автором подробно исследуются субъекты административных правонарушений рассматриваемой автором сферы. Предлагается дополнительное закрепление административной ответственности лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию и защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения.

Во втором параграфе *«Особенности обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей»* изучен ряд международных и российских нормативных актов, защищающих права и свободы ребенка. Делается вывод о том, что реализация закрепленных прав несовершеннолетних напрямую зависит от исполнения родителями и лицами, их заменяющими, своих обязанностей. Автор уделяет особое внимание правовому положению несовершеннолетнего при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей.

Кроме того, делается вывод о необходимости присутствия психолога или педагога при опросе несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, а также об обязательности участия представителя органа опеки и попечительства (либо назначенного органами опеки и попечительства представителя) при подготовке и рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.35.1, 5.36, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ч. 3 ст. 6.24 КоАП РФ.

В третьем параграфе *«Основные направления повышения эффективности применения мер административной ответственности в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних»* автор исследует эффективность применения административных наказаний в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

В результате изучения материалов дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ было установлено, что в подавляющем большинстве случаев применение к законным представителям несовершеннолетних такого вида административного наказания, как предупреждение, не оказывает профилактического воздействия. Автор также делает вывод о том, что исполнение такого вида административного наказания, как штраф, родителями или иными законными представителями несовершеннолетних на практике вызыва-

ет трудности. Лица, привлекаемые к ответственности за неисполнение своих родительских обязанностей, очень часто не работают, злоупотребляют спиртными напитками, имеют огромные долги по оплате услуг коммунальных служб и не имеют реальной возможности оплатить данный штраф. Автором доказана необходимость увеличения размера штрафных санкций за правонарушения в рассматриваемой сфере, особенно в отношении лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, а также аргументировано положение о назначении в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних такого вида административного наказания, как обязательные работы.

В работе сделан вывод о том, что институт ограничения родительских прав возможно применять не только в рамках семейного, но и административного законодательства, что подтверждается интересным с научной точки зрения опытом Великобритании, где для пресечения нарушений прав и свобод детей со стороны их родителей существует такая мера воздействия, как дисквалификация родителя на непродолжительный срок. Для этого в работе проанализировано законодательство и практика деятельности патронатных семей в России.

Вторая глава **«Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Организационно-правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекта административно-юрисдикционной деятельности по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних»** автор делает акцент на обзоре федерального и регионального законодательства о правовом статусе и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в результате которого существенными недостатками действующего законодательства определены незавершенность регламентации правового статуса этого субъекта в системе органов государственной власти; недостаточность эффективных механизмов взаимодействия органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений, содержания компетенций, которые, в свою очередь, влияют на эффективность деятельности комиссий. Исследование административно-



юрисдикционной функции комиссий произведено с рассмотрением обязанностей их ответственного секретаря, в связи с чем сделан вывод о том, что наделение комиссий административно-юрисдикционными функциями, задачами назначения административных наказаний именно в отношении родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, лиц, исполняющих обязанности по воспитанию и обучению, является нерезультативным, особенно если говорить об избрании в отношении указанной категории лиц более эффективных мер ответственности, таких как обязательные работы и ограничение родительских прав. При этом работа комиссий будет направлена в большей степени на координацию деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также предупреждение нарушения прав несовершеннолетних и семейного неблагополучия.

Второй параграф **«Административно-правовые основы деятельности подразделений полиции по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних»** посвящен вопросам разработки мер по повышению эффективности деятельности структурных подразделений полиции в сфере защиты прав несовершеннолетних от посягательств со стороны родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, основную роль среди которых исполняют сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России.

Автор показывает, что для пресечения административных правонарушений, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел в отношении родителей несовершеннолетних в арсенале сотрудников органов внутренних дел практически отсутствуют меры, способствующие защите прав и интересов несовершеннолетних.

На сегодняшний день в случае обнаружения ребенка в обстановке непосредственной угрозы его жизни и здоровью сотрудники органов внутренних дел могут принять решение только об изъятии ребенка и о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по акту оперативного дежурного ОВД в соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», что не является мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В таких ситуациях повлиять на решение о возвращении ребенка в семью сотрудники полиции не имеют права, и дети возвращаются в семьи, в которых ситуация никак не меняется. Автором предложено закрепить

в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении изъятие ребенка из обстановки, представляющей угрозу его жизни и здоровью, которая возникла по вине его родителей или законных представителей, прежде всего, для пресечения совершения ими административного правонарушения.

Одно из направлений совершенствования деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере автор видит в совершенствовании профилактической, а также административно-юрисдикционной деятельности в отношении неблагополучных семей, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, которая должна осуществляться семейными инспекторами-психологами, изучение и анализ опыта работы которых в разные периоды и в разных регионах были осуществлены в процессе исследования.

В третьем параграфе *«Взаимодействие органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению фактов семейного неблагополучия»* констатируется, что проблема информационного обмена для органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является одной из наиболее актуальных.

Автор подчеркивает особое значение своевременно полученной информации для профилактики фактов семейного неблагополучия, так как эти сведения обеспечивают возможность предупреждения преступлений и иных правонарушений в отношении несовершеннолетних. Обмен информацией между субъектами профилактики в настоящее время носит эпизодический характер, что, к сожалению, не всегда приносит положительный результат.

На основе анализа деятельности региональных мобильных подразделений социальной помощи, существующих в России, и систем защиты прав несовершеннолетних в зарубежных странах автором констатируется, что в целом деятельность по профилактике фактов нарушения прав несовершеннолетних лицами, их воспитывающими, может быть эффективной лишь при условии объединения усилий всех субъектов профилактики, их теснейшего взаимодействия, которое должно осуществляться путем взаимного информирования о правонарушениях родителей и лиц, их заменяющих, не выполняющих обязанности по воспитанию, содержанию, обучению и защите прав детей, что требует скорейшей правовой регламентации на федеральном уровне.

В **заклучении** подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы и предложения.

**Основные научные результаты диссертации  
опубликованы в следующих работах автора:**

***Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных  
Минобрнауки России:***

1. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Вопросы совершенствования административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 13–18 (0,4/0,3 п.л.).

2. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Ограничение родительских прав: возможность использования в административном законодательстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 4. – С. 99–105 (0,4/0,3 п.л.).

3. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение своих обязанностей по российскому административному законодательству // Общество и право. – 2015. – № 3. – С. 249–253 (0,3/0,2 п.л.).

***Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:***

4. Нехорошева С.С. Вопросы взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел // Совершенствование административно-правового обеспечения деятельности сотрудников органов внутренних дел: сборник материалов научной конференции курсантов, слушателей, студентов и адъюнктов, 31 октября 2012 г. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2012. – С. 90–93 (0,3 п. л.).

5. Нехорошева С.С. Законодательные и концептуальные аспекты применения административного принуждения в отношении несовершеннолетних // Итоги и проблемы конституционной реформы на современном этапе: конституционно-правовые и административно-правовые аспекты: сборник материалов межкафедрального межвузовского круглого стола, 24 декабря 2012 г. – Воронеж: Воронежский экономико-правовой институт, 2013. – С. 85–90. (0,4 п. л.).

6. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы законодательного регулирования // Профилактика преступности несовершеннолетних: проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийского семинара, 14 ноября 2012 г. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – С. 32–36 (0,3 п. л., 0,1/0,2).

7. Занина Т.М., Нехорошева С.С. Особенности административно-правового статуса несовершеннолетних // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина, 15 марта 2013 г.: в 2 ч. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2013. – Ч. 1. – С. 66–70 (0,3 п. л., 0,1/0,2).

8. Нехорошева С.С. Семейное неблагополучие как причина правонарушений несовершеннолетних // Современные проблемы административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: материалы регионального научно-практического семинара, 25 апреля 2013 г. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2013. – С. 134–138 (0,3 п. л.).

9. Нехорошева С.С. К вопросу об ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по их воспитанию: административно-правовой аспект // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних: сборник материалов межведомственного круглого стола. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – С. 74–81 (0,5 п. л.).

10. Нехорошева С.С. Международное законодательство и зарубежный опыт в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних // Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 55-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета, 17–18 октября 2013 г. / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2014. – С. 201–204 (0,25 п. л.).

11. Нехорошева С.С. Административно-правовое регулирование реализации прав и обязанностей родителями или иными законными представителями несовершеннолетних по их воспитанию и обучению // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 г.: в 3 ч. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2014. – Ч. 2. – С. 216–221 (0,4 п. л.).

12. Нехорошева С.С. Административная ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних: проблемы и пути их решения // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы Международной научно-практической конференции, 16 мая 2014 г. / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Омская юридическая академия, 2014. – С. 48–52 (0,3 п. л.).

13. Нехорошева С.С. Проблемы применения административных наказаний к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2014. – С. 196–197 (0,13 п. л.).

14. Нехорошева С.С. Проблемные аспекты деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в сфере привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы III Всероссийской научно-практической конференции, 23 мая 2014 г. / редкол.: А.Н. Ильяшенко, В.В. Грицай, Н.В. Солонникова, В.В. Денисенко, О.В. Зиборов. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 290–295 (0,4 п. л.).

15. Нехорошева С.С. Административная ответственность родителей в сфере защиты несовершеннолетних от воздействия окружающего табачного дыма // Борьба с преступностью: теория и практика: тезисы докладов III Международной научно-практической конференции, 20 марта 2015 г.: в 2 ч. / отв. ред. Ю.П. Шкаплеров. – Могилев: Могилевский институт МВД Республики Беларусь, 2015. – Ч. 1 – С. 291–294 (0,3 п. л.).

16. Нехорошева С.С. Повышение эффективности деятельности подразделений по делам несовершеннолетних в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 2. – С. 45–47 (0,2 п. л.).

17. Нехорошева С.С. Об эффективности применения административных наказаний в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2015. – С. 36–38 (0,2 п. л.).

18. Отдельные аспекты информационного обмена в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Актуальные проблемы юридической науки и судебной практики: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 27 марта 2015 г. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2015. – С. 317–319 (0,2 п. л.).

19. Административное принуждение в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции: в 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. – Ч. 2. – С. 179–183 (0,3 п. л.).

20. Настольная книга инспектора по делам несовершеннолетних: методическое пособие для инспекторов по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России / под ред. С.И. Гирько и Ю.Н. Демидова. – Москва: Московский университет МВД России, 2014. – С. 44–54 (0,7 п. л.).

Подписано в печать 27.10.2016 Печ. л. 1,0.  
Тираж 120 экз. Заказ 509.

---

Краснодарский университет МВД России.  
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128