

На правах рукописи

СМАГИНА Тамара Алексеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

12.00.14 — административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2012

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
КОНИН Николай Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент,
и.о. заведующего кафедрой служебного
и трудового права ФГБОУ ВПО
«Поволжский институт им. П.А. Столыпина»
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
ЧАННОВ Сергей Евгеньевич

кандидат юридических наук, доцент ка-
федры публичного права ФГБОУ ВПО
«Саратовский государственный
социально-экономический университет»
МИЛЬШИНА Ирина Владимировна

Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО Самарский
государственный университет
Юридический факультет**

Защита состоится 18 мая 2012 г. в 10.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук



Е.В. Покачалова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Перспективы развития государства непосредственно зависят от физического здоровья, нравственного воспитания и образования подрастающего поколения. В Российской Федерации, как и в любом государстве, несовершеннолетний выступает как субъект, имеющий свой правовой статус, а отношения, в которых он участвует, регулируются нормами различных отраслей права, в том числе административного.

Программа технологической модернизации России требует развития человеческого потенциала, а значит и совершенствования социальной сферы в области защиты детства и семьи. Президентом РФ неоднократно обращалось внимание на необходимость создания «нормальной системы защиты детства»¹, «эффективной государственной политики в области детства»², но на настоящий момент, к сожалению, этого не произошло. Законодательные и управленческие решения по реформированию социальной сферы давно назрели, они необходимы для устранения нормативно-правового вакуума в ключевых вопросах организации защиты детства и семьи.

Прокурорский надзор за исполнением субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (органами опеки и попечительства) законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав в 25 субъектах Российской Федерации в 2011 г. выявил свыше 3 тыс. нарушений закона, при этом прокурорами внесено более 700 представлений об их устранении, принесено более 300 протестов на правовые акты, предъявлено более 1 тыс. исков в интересах несовершеннолетних³, что свидетельствует о недостаточном, а отчасти и не-

¹ См., например: Вступительное слово Президента РФ Д.А. Медведева на совещании по вопросам борьбы с преступлениями против детей 16 марта 2009 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/3456> (дата обращения: 12.12.2011).

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 12.12.2011).

³ URL: <http://www.genproc.gov.ru/news/news-72249/> (дата обращения: 12.12.2011).

эффективном правовом регулировании данной сферы и подчеркивает важность исследуемого вопроса.

Российская Федерация, являясь социальным государством, сформировала систему мер социально-политического, экономического и правового характера, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Актуальным направлением реализации указанных мер в настоящее время является повышение эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по соблюдению и восстановлению их прав.

Правовое положение несовершеннолетних нашло отражение в ряде научных работ, где авторы обращают внимание на необходимость регулирования правового статуса несовершеннолетнего, порядка осуществления им права на защиту, права выражать свое мнение, а также вопроса ответственности за вред, причиненный несовершеннолетнему¹.

Государственное регулирование защиты прав несовершеннолетних тесно взаимосвязано с научными разработками ученых-административистов, в частности, с рассмотрением организационных и административно-правовых средств защиты, разработкой функциональных и оперативных мер государственного воздействия, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Указанное предопределяет целесообразность проведения специальных правовых исследований в сфере государственного управления защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, разработки научно-практических рекомендаций, способствующих оптимизации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что позволяет говорить об ак-

¹ См., например: *Беспалов Ю.* Определение места жительства ребенка // Российская юстиция. 2002. № 2; *Максимович Л.Б.* Защита прав несовершеннолетних членов семьи при сделках с недвижимостью // Закон. 2004. № 4; *Макаров Г.П.* Имущественные и трудовые права несовершеннолетних граждан // Гражданин и право. 2000. № 1; *Нечаева А.М.* Правовая охрана семьи // Закон. 2004. № 4; *Пчелинцева Л.М.* Обеспечение безопасности несовершеннолетних граждан семейно-правовыми средствами // Журнал российского права. 2001. № 6; *Шохина Л.Н.* Правовые основы государственной поддержки детей-сирот // Гражданин и право. 2002. № 1; *Сорокин С.* Конвенция ООН о правах ребенка // Российская юстиция. 1999. № 6.

туальности и практической значимости темы диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном анализе правовых основ административно-правового регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних посредством научного осмысления и описания данного управленческого процесса; разработке практических рекомендаций по оптимизации государственной системы защиты прав несовершеннолетних, нормативно-правовому обеспечению деятельности органов государственной власти, осуществляющих защиту прав несовершеннолетних, а также по совершенствованию административно-правовой ответственности за нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних.

Для достижения поставленной цели исследования необходимо было решить **следующие задачи:**

провести анализ норм действующего российского законодательства, устанавливающих правовой статус несовершеннолетних и их законных представителей, которыми регламентируются вопросы обеспечения защиты их прав и законных интересов; определить организационно-правовые гарантии государственной защиты прав несовершеннолетних в Российской Федерации;

комплексно изучить статус органов и учреждений системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних и защиты их прав;

выявить недостатки правового регулирования в области организации и деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

выработать рекомендации по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере;

сформулировать предложения по совершенствованию правоприменительной деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе практического регулирования административно-правовой защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие процессы охраны и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в организации деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе особенности административной ответственности за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних, а также практика применения этих норм.

Степень научной разработанности темы. Научные исследования, посвященные различным проблемам обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних в Российской Федерации, получили признание и стали актуальными с конца XX в., что обусловлено ратификацией Конвенции ООН о правах ребенка.

Теоретическую основу исследования составили научные разработки, представленные в трудах таких ученых, как С.С. Алексеев, А.П. Алехин, А.А. Бакаев, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Ю.Ф. Беспалов, Н.В. Витрук, О.С. Иоффе, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, Н.В. Макарейко, А.В. Малько, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, А.М. Нечаева, В.И. Новоселов, Д.М. Овсянко, Г.И. Петров, Б.В. Россинский, О.Ю. Рыбаков, Н.Г. Салищева, И.С. Самощенко, Ю.Н. Стариков, И.Е. Фарбер, Р.О. Халфина, Д.М. Чечот, А.П. Шергин, Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич, Ц.А. Ямпольская и др.

Анализ юридической литературы по исследуемой проблематике свидетельствует о том, что большая часть диссертационных работ, посвященных изучению вопросов правового положения несовершеннолетних, связана с рассмотрением общетеоретических вопросов, а также их конституционно-правового статуса (*Абрамов В.И.* Права ребенка и их защита в России: общетеоретический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007; *Борисова Н.Е.* Конституционные основы защиты прав и интересов несовершеннолетних (теория, практика, проблемы совершенствования законодательства): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; *Кулапов В.В.* Защита субъективных прав и законных интересов детей в Российской Федерации (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Предеина И.В.* Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России: дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2005; *Смагин Г.Г.* Особенности защиты конституцион-

ных прав несовершеннолетних граждан России, совершивших правонарушение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010).

Административно-правовое положение прав и законных интересов несовершеннолетних в последнее время также явилось предметом исследования и ученых-административистов (*Бойко С.С.* Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011 и др.).

Однако накопленный опыт в исследовании правовой защиты прав и законных интересов несовершеннолетних не снижает актуальности и не исключает необходимости последующих, более глубоких научных исследований в этой сфере с учетом социально-экономических, политических и правовых преобразований. Причем, некоторые ключевые вопросы так и не получили должного освещения, а по ряду из них не удалось прийти к единому мнению.

Специальному же комплексному монографическому исследованию проблема административно-правового регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в частности, вопросов повышения эффективности взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также вопросов государственной реакции на административные правонарушения не подвергалась до настоящего времени. Поэтому назрела необходимость в её дальнейшем научном осмыслении и разработке.

Методологическую базу диссертационного исследования составили диалектический метод научного познания объективного мира и вытекающие из него общенаучные и частнонаучные методы: формально-логический, системный, сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический и др. В работе используются и специальные методы исследования правовых явлений (наблюдение, изучение документов, анализ статистического и практического материала).

Нормативной базой исследования послужили международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, федеральное, региональное и местные специализированные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся исследуемой сферы.

Научная новизна исследования обусловлена предметом и целью диссертационной работы и определяется использованием новых идей и

тенденций в изучении организации деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В результате проведенного исследования автором разработана современная концепция административно-правового регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществляемая органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав с учётом социально-экономических изменений в государстве, анализа организационно-правовых особенностей административно-юрисдикционной деятельности. Научная новизна нашла свое отражение **в следующих выводах и основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Понятие «ребенок» должно определяться через категорию «несовершеннолетнее лицо» до приобретения им полной гражданской и (или) семейной дееспособности. В свою очередь понятия «несовершеннолетний» и «малолетний» должны определяться через критерий возраста: несовершеннолетний как любое лицо до 18 лет не зависимо от наличия или отсутствия полной гражданской и (или) семейной дееспособности; малолетний как любое лицо до 14 лет не зависимо от наличия или отсутствия полной гражданской и (или) семейной дееспособности. Аргументируется целесообразность исключения термина «подросток» из действующего законодательства.

2. Предлагается и обосновывается классификация административно-правового статуса несовершеннолетнего по двум основаниям:

1) субъективные и объективные факторы, определяющие поведение несовершеннолетнего и возможность получения и использования им конкретных прав и обязанностей;

2) сферы (области), в которых несовершеннолетний может реализовывать свои права и законные интересы.

3. В целях выработки единого подхода к статусу законного представителя и обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних, переданных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предлагается внести изменения в административное, гражданское и семейное законодательство: «Неде-

еспособным или не полностью дееспособным гражданам, помещенным под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны или попечители не назначаются. Исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на эти организации и должностных лиц указанных организаций, ответственных за осуществление деятельности по опеке или попечительству в отношении конкретного лица (лиц)».

4. Предлагается в действующее законодательство, устанавливающее правовой статус законных представителей несовершеннолетних, окончивших образовательные учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, и которым не были назначены опекуны или попечители, внести изменения, определяющие таковыми должностное лицо структурной единицы органа публичной власти, обеспечивающее реализацию полномочий по опеке и попечительству (или специалиста (служащего) данной структурной единицы).

5. Обосновывается необходимость построения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на основе единых принципов, которые должны найти свое отражение в федеральном законе «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

6. Предлагается авторское определение данного органа: Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав — это коллегиальный орган, стоящий во главе системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (но не орган государственной власти), обеспечивающий эффективную деятельность данной системы, организующий процессы, направленные на решение поставленных перед системой задач по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организационно-правовой формой деятельности которого являются юридические акты, предусматривающие в том числе и правовые санкции.

7. Разработаны характеристики критериев оценки эффективности деятельности каждого из субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в области обеспечения

прав и законных интересов несовершеннолетнего: для органов управления социальной защитой — оценка качества оказываемых услуг по степени доступности, востребованности и другие; для органов управления образованием — положительные показатели по первичной профилактике семейного неблагополучия, направленные на сокращение интернатных учреждений и другие; для органов управления здравоохранения — в профилактике ранних репродуктивных потерь, абилитация несовершеннолетнего и другие; для органов службы занятости — показатели количества трудоустроенных несовершеннолетних из числа несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, находящихся в социально опасном положении и другие; для органов по делам молодежи — показатели количества участвующих в различного рода мероприятиях несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, находящихся в социально опасном положении и другие. В этой связи предлагается внести соответствующие дополнения в законодательство, регламентирующее деятельность субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

8. На основе анализа действующего законодательства предлагается авторское определение понятия «система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — совокупность взаимосвязанных между собой государственных и негосударственных органов и их учреждений (субъектов профилактики), образуемых как на федеральном и региональном, так и местном уровне в целях обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений.

9. Предлагается в КоАП РФ внести следующие изменения:

касающиеся конструкции состава административного правонарушения (ч. 1 ст. 5.35) и санкции за данное административное правонарушение;

в систему административных наказаний включить обязательные общественные работы, которые могут быть установлены и законодательством субъекта РФ; назначаются судьей; срок обязательных общественных работ исчисляется в днях; исполняются обязательные обществен-

ные работы судебными приставами-исполнителями в местах, определенных актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ;

в ст. 4.5 закрепить, что «по делу об административном правонарушении, рассматриваемом коллегиальным органом, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении трех месяцев».

В диссертации содержатся также иные предложения и рекомендации, направленные на решение поставленных задач.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическая значимость исследования состоит в постановке и решении комплекса проблем административно-правового регулирования в области обеспечения административно-правового механизма защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в Российской Федерации.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы: при совершенствовании государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав несовершеннолетних; при разработке административно-правового механизма регулирования системы защиты прав несовершеннолетних; при проведении научных исследований и доктринального обеспечения развития административно-правовой защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; в учебном процессе при подготовке и проведении занятий по курсу «Административная ответственность» в учебных заведениях, осуществляющих подготовку студентов по направлению «юриспруденция»; в практике правоприменительных органов и реализации норм субъектами правоотношений.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут стать основой для новых правовых исследований в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Работа выполнена, обсуждена по главам на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения исследования изложены в публикациях автора, докладах и сообщениях на следующих научно-практических кон-

ференциях: Межрегиональной научно-практической конференции «Региональная модель защиты прав детей. Опыт. Проблемы» (г. Саратов, 2007 г.); Международной межвузовской научно-практической конференции «Проблемы защиты прав: история и современность» (Санкт-Петербург, 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации)» (г. Саратов, 2008 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы нормотворчества» (г. Саратов, 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции III Саратовские правовые чтения «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 2010 г.); материалах Всероссийского круглого стола «Организационно-правовые проблемы модернизации публичной власти в современной России» (г. Саратов, 2010 г.); Межрегиональной научно-практической конференции «Защита прав и свобод человека и гражданина: реалии и перспективы» (г. Саратов, 2010 г.); Международной научно-практической конференции IV Саратовские правовые чтения «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 2011 г.).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются цели, задачи, объект, предмет исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика прав и законных интересов несовершеннолетних как объекта административно-

правового регулирования», состоящая из трех параграфов, посвященная анализу и характеристике международных актов, отдельных элементов административно-правового статуса несовершеннолетних и лиц, являющихся их законными представителями.

В первом параграфе «Международно-правовые основы регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего» характеризуется влияние международного права на национальные правовые системы и сферы правового регулирования. Диссертант констатирует, что это, прежде всего, касается регулирования правового положения несовершеннолетнего. Общепризнанные мировые стандарты позволяют утверждать, что функционирование правовой системы в России непременно должно основываться на них.

Разнообразие предусмотренных в международных актах прав и законных интересов ребенка дает возможность убедиться в их комплексном характере, требующем применения мер защиты с помощью разных отраслей права, в частности административного. Универсальность норм международного права, являющаяся их главной характеристикой, диктует необходимость приведения норм федерального и регионального законодательства в соответствие с международными стандартами.

Исследуя законодательство об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы несовершеннолетних в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, становится очевидным внутреннее единство правовой системы каждого из них, где приоритетом являются юридические, организационные, экономические, нравственные возможности всего мирового сообщества.

Во втором параграфе «Права и законные интересы несовершеннолетнего как объект (предмет) административно-правового регулирования» рассматривается объект (предмет) административно-правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу реализации и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Проведенный анализ научных исследований позволил диссертанту в качестве объекта (предмета) правового регулирования в целом и административно-правового регулирования в частности выделить соци-

альную сферу, которую составляют следующие компоненты: люди, общественные отношения, поведение людей.

С учетом особенностей объекта (предмета) административно-правового регулирования рассмотрены такие понятия, как «несовершеннолетний», «ребенок», «подросток», «малолетний», где главным критерием является возраст. Установлено, что особенности возраста определяют содержание административно-правового статуса несовершеннолетнего. В целях совершенствования административно-правового регулирования прав и законных интересов несовершеннолетних термин «подросток» (от 14 до 18 лет), по мнению диссертанта, должен быть исключен из действующих нормативно-правовых актов.

Права и законные интересы несовершеннолетнего, выступая объектом административно-правового регулирования, в то же время являются элементом его административно-правового статуса, характеризуются определенными особенностями, в связи с чем его можно классифицировать по двум основаниям: первое обусловлено субъективными и объективными факторами, определяющими поведение несовершеннолетнего и возможность получения и использования им конкретных прав и обязанностей (четыре группы факторов влияния: физические характеристики несовершеннолетнего; наличие у несовершеннолетнего родителей, имеющих особый статус, или отсутствия у несовершеннолетнего родителей по тем или иным причинам; совершение несовершеннолетним противоправного деяния; нахождение несовершеннолетнего в обстановке, создающей угрозу его правам и законным интересам); второе — конкретной сферой (областью), в которой несовершеннолетний реализует свои права и законные интересы. Сегодня можно выделить такие сферы (области), как образование, здравоохранение, культура.

При этом диссертант, охарактеризовав законный интерес несовершеннолетнего как объективно обусловленную, нормативно установленную возможность достижения наилучшего результата в обеспечении разнообразных потребностей ребенка родителями или иными законными представителями, считает целесообразным включение законного интереса в административно-правовой статус несовершеннолетнего.

Третий параграф «Административно-правовой статус законных представителей несовершеннолетних» посвящен изучению особенно-

стей административно-правового статуса родителей и иных законных представителей, обеспечивающих реализацию и защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего.

Защита законными представителями прав и интересов несовершеннолетнего имеет особое значение в различных сферах общественной жизни, регулируемых административно-правовыми нормами, например, в образовании, здравоохранении.

КоАП РФ законными представителями несовершеннолетнего называет родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. Законодательством предусмотрен ряд случаев, когда функции законных представителей реализуют иные субъекты.

На основе проведенного анализа к числу законных представителей несовершеннолетних, имеющих статус сирот или оставшихся без попечения родителей, были отнесены:

опекуны (попечители), приемные родители — законные представители детей, в отношении которых назначена опека или попечительство, а также дети, переданные в приемные семьи;

организации — законные представители детей, которые помещены под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

органы опеки и попечительства — законные представители детей, которые окончили учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей.

Обосновывается вывод о том, что в целях обеспечения прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не следует допускать возложение обязанностей опекунов или попечителей на орган опеки и попечительства либо должностных лиц структурной единицы органа публичной власти, обеспечивающих реализацию полномочий по опеке и попечительству, либо специалистов (служащих) данной структурной единицы (в зависимости от модели организации органа опеки и попечительства в конкретном субъекте РФ).

Во второй главе «Организация деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как административно-правовая форма государ-

ственного регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних», состоящей из двух параграфов, рассматриваются особенности организации деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В первом параграфе «Административно-правовое регулирование организации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» исследуется организация деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Деятельность органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних регламентируется Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в нее входят: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения; органы управления образованием; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением; органы службы занятости; органы внутренних дел. Важным организационным элементом является возможность создания органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних учреждений для выполнения отдельных функций по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Правом участвовать в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних законодатель наделил Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, при этом он в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не входит¹.

Понятие «структура системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в законодательстве отсутствует. С

¹ См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36, ст. 4312; Закон Саратовской области от 25 февраля 2010 г. №17-ЗСО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 6, ст. 1068.

точки зрения диссертанта, структура системы профилактики складывается из структуры каждого субъекта системы профилактики отдельно и сохраняет основные свойства при различных внешних и внутренних характеристиках. При этом в структуру могут входить не только органы власти, но и учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые определены в федеральном законодательстве.

Автором исследуется административно-правовое регулирование основ организации и деятельности шести субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: органов опеки и попечительства, управления социальной защитой населения, управления образованием, по делам молодежи, управления здравоохранением, службы занятости с точки зрения критериев ее эффективности в вопросах защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Анализируя федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации по исследуемому вопросу, диссертант выделяет несколько вариантов организации работы органов опеки и попечительства и приходит к обоснованному выводу, что в перспективе необходим постепенный переход к созданию органов опеки и попечительства в структуре органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правильная правовая организация деятельности органа опеки и попечительства будет служить одним из основных критериев оценки эффективности деятельности данного органа.

При создании системы органов управления социальной защиты в большинстве регионов Российской Федерации отдельные государственные полномочия в области социального обслуживания населения не передаются на уровень местного самоуправления. В муниципальных образованиях формируются территориальные органы государственных органов субъекта Российской Федерации, уполномоченные в области социальной защиты населения, и сеть учреждений социального обслуживания для семьи и детей.

Эффективность деятельности органов управления социальной сферы и социальных учреждений напрямую зависит от стандартизации

услуг для детей и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, посредством установления социальных стандартов и единых нормативов социальных услуг. Оценка качества предоставляемых услуг должна быть основана на мониторинге общественного мнения (технологии учета мнения клиента — потребителя услуги). Диссертант предлагает подразделить направления оценки качества оказываемых социальных услуг по степени: доступности (финансовая, территориальная, информационная); востребованности (количество обращений за предоставлением услуги); снижения уровня безнадзорности, беспризорности, правонарушений в подростковой среде, а также снижения количества социальных сирот, случаев жестокого обращения с детьми и иных нарушений.

Органы управления образованием, являясь субъектами системы профилактики, непосредственно не участвуют в образовательном процессе, но их основная задача его обеспечивать, а также осуществлять контроль за соблюдением законодательства в области образования несовершеннолетних. Исходя из этого, предлагается разделить функции органов управления образованием на контрольные, организационные, методические. В большинстве субъектов Российской Федерации вопросы управления опекой и попечительством полномочны решать органы управления образованием. Такая ситуация не способствует повышению эффективности деятельности как в области опеки и попечительства, так и в области образования. В качестве критериев эффективности деятельности органов и учреждений образования не должны использоваться внешние критерии, а также они не должны ставиться в зависимость от финансирования органа, учреждения, должностного лица, так как это может повлечь обратный процесс.

Учитывая позицию государства, направленную на постепенное сокращение числа детей, находящихся в интернатных учреждениях, диссертант считает необходимым разработать и утвердить федеральную программу реорганизации детских интернатных учреждений в «Центры по профилактике сиротства, содействию семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, и комплексному сопровождению семьи и детей» и предлагает в качестве критерия оценки эффективности деятельности органов образования положи-

тельные показатели работы по первичной профилактике семейного неблагополучия.

В деятельности органов управления здравоохранения в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних определены следующие основные направления: общая профилактика и организация работы, а также разработка мер по улучшению взаимодействия с субъектами профилактики. Критерии качества и эффективности деятельности заданы в области профилактики ранних репродуктивных потерь; в области работы с детьми и семьями, нуждающимися в абилитации (развитие новых функций и способностей); по работе с семьями, находящимися в социально опасном положении.

Деятельность органов службы занятости как субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является одним из эффективных способов социальной заботы государства о семьях и детях, когда посредством профессиональной ориентации несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, оказывается содействие их трудовому устройству. В целях повышения уровня трудоустройства несовершеннолетних субъекты Российской Федерации должны быть наделены правом устанавливать квоты для приёма на работу несовершеннолетних от 14 до 18 лет. Эффективность деятельности органов службы занятости может определяться таким критерием, как, например, количественный показатель занятости несовершеннолетних от числа несовершеннолетних, достигших возраста трудоустройства, состоящих на учете в органах внутренних дел, несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и т.д.

Органы по делам молодежи обеспечивают социально-правовую защиту подростков и молодежи, интеграцию их в социально-экономическую, общественно-политическую и культурную жизнь страны, региона, поселения, а также целенаправленную социально-досуговую работу с подростками и молодежью по месту жительства, профилактики безнадзорности, правонарушений, наркомании среди подростков и молодежи. В качестве внешних критериев оценки эффективности деятельности органов по делам молодежи диссертантом предлагаются: количество реализованных мероприятий, направленных на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних,

и принявших в них участие несовершеннолетних; количество участников волонтерского движения; количество несовершеннолетних, охваченных организованными формами досуга; а также количество общественных объединений, привлеченных и оказывающих помощь в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. По мнению автора, показатели эффективности будут носить комплексный, систематизированный характер, когда основные положения молодежной политики найдут свое отражение в федеральном законодательстве.

Целесообразным и обоснованным дополнением в федеральное законодательство, как считает диссертант, станет положение об установлении правового статуса общественного объединения как субъекта системы профилактики. Содержащиеся в законодательстве нормы, стимулирующие финансовое и организационное социальное партнерство органов, организаций и учреждений, входящих в систему профилактики, а также нормы, регламентирующие привлечение общественных объединений к деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, развитие добровольческой (волонтерской) деятельности, будут содействовать социальной интеграции, рациональному управлению, и, таким образом, увеличению эффективности деятельности всей системы профилактики.

В результате проведенного детального анализа деятельности органов и учреждений системы профилактики предлагается авторское определение понятия «система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Во втором параграфе «Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: административно-правовые основы организации юрисдикционной деятельности» характеризуется организация юрисдикционной деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Правовое обеспечение организации деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации нуждается в принципиальном совершенствовании. Основная проблема заключается в отсутствии четких характеристик правового статуса Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав внутри системы профилактики, с точки зрения их взаимодействия с иными ор-

ганами государственной власти, а также органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Понятие Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в федеральном и региональном законодательстве отсутствует. По своей природе они являются органом системы профилактики, который необходим для обеспечения жизнеспособности данной системы, для организации процессов, направленных на решение поставленных перед системой задач.

В вопросах определения места и роли Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе органов власти субъектов Федерации, а также в вопросах организации их деятельности на настоящий момент отсутствует единый государственный подход, что затрудняет реализацию ими таких основных направлений их деятельности, как координация и обеспечение эффективного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, существенно снижая качество и эффективность работы не только самих Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, но и всей системы профилактики, что приводит к нарушению прав и законных интересов несовершеннолетних со стороны самих органов системы профилактики. В связи с этим, по мнению автора, необходимо разработать и принять федеральный закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», унифицировав подходы к пониманию статуса комиссии по делам несовершеннолетних, определив единую на территории всей Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Одним из элементов компетенции Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является административная юрисдикция, состоящая из правоприменительной деятельности по разрешению индивидуальных административных дел и применению в административном порядке соответствующих мер наказания. В результате исследования данного вопроса диссертант формулирует понятие Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: это коллегиальный орган, стоящий во главе системы профилактики (но не орган власти), обеспечивающий эффективную деятельность данной системы, организующий процессы, направленные на решение поставленных перед си-

стемой задач по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организационно-правовой формой деятельности которого являются юридические акты, предусматривающие в том числе и правовые санкции.

Третья глава «Административная ответственность как способ регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних», состоящая из двух параграфов, посвящена особенностям одной из форм государственного регулирования — административной ответственности за правонарушения, посягающие на права и законные интересы несовершеннолетних.

В первом параграфе «Понятие и структура административной ответственности за правонарушения, посягающие на права и законные интересы несовершеннолетних» рассматриваются особенности административной ответственности за нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, которые характеризуются на основе ее структуры.

Анализ состава административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.5.35 КоАП РФ с правоприменительной точки зрения показывает что законодателю необходимо конкретизировать каждый факт нарушения исполнения обязанностей по содержанию, либо нарушения исполнения обязанностей по воспитанию, либо нарушения исполнения обязанностей по обучению, либо нарушения защиты прав несовершеннолетнего, что и повлечет наступление административной ответственности. Предлагаемая диссертантом новая редакция данной нормы КоАП РФ содержит не только уточняющие характеристики диспозиции нормы, но и альтернативную вариацию штрафной санкции, а также новый вид административного наказания — обязательные общественные работы.

Второй параграф «Особенности производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы несовершеннолетних» затрагивает наиболее важные вопросы производства по делам об административных правонарушениях и некоторые его особенности в исследуемой сфере общественных отношений.

Производство по делам об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы несовершеннолетних, имеет свои задачи, цели и особенности, что обусловлено специфическим объектом посягательства, и традиционно состоит из четырех стадий.

На взгляд диссертанта, особенности отчетливо просматриваются лишь на первой и второй стадиях.

Возбуждение дела об административном правонарушении, посягающем на права и законные интересы несовершеннолетнего заключается не только в фиксации самого факта правонарушения, но и сборе доказательств, указывающих на наличие его состава. В связи с этим целесообразно исключить возможность составления протоколов по указанным статьям членами Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, оставив данные полномочия только за должностными лицами органа внутренних дел (полиции).

Рассмотрение дела и разрешение его по существу посредством вынесения соответствующего решения осуществляется в 15-дневный срок с момента получения уполномоченным органом протокола об административном правонарушении и других материалов. Заседания Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, являющейся коллегиальным органом административной юрисдикции, проводятся один раз в две недели. Представляется целесообразным внести изменения в ст. 4.5 КоАП РФ: «по делу об административном правонарушении, рассматриваемом коллегиальным органом, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении 3 месяцев (увеличив на 1 месяц)».

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующее определение административной ответственности за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних: это применение уполномоченными должностными лицами — членами Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и судьями административного наказания, установленного КоАП РФ, к родителям или законным представителям несовершеннолетнего, к должностным лицам-руководителям детских учреждений, должностным лицам органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления в целях государственного наказания и осуждения виновного субъекта за несоблюдение и нарушение установленных как международным, так и российским законодательством прав и законных интересов несовершеннолетних, выражающейся в принуждении виновных к выполнению неисполненной или исполненной ненадлежащим образом правовой обязанности.

В заключении диссертационного исследования формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. Смагина Т.А. К вопросу об административной ответственности родителей за неисполнение обязанностей по воспитанию и содержанию несовершеннолетних // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 5 (69) (0, 4 п.л.).

2. Смагина Т.А. Общественные объединения в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 4 (80) (0,4 п.л.).

Публикации в иных изданиях

3. Смагина Т.А. Правовое регулирование проблем, связанных с ограничением курения табака в Российской Федерации // Региональная модель защиты прав детей. Опыт. Проблемы: материалы межрегиональной научно-практической конференции. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008 (0,3 п.л.).

4. Смагина Т.А. Защита прав ребенка в свете реформирования органов опеки и попечительства // Проблемы защиты прав: история и современность: материалы третьей международной межвузовской научно-практической конференции. Санкт-Петербург: Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2008 (0,2 п.л.).

5. Смагина Т.А. Роль семьи в защите прав и интересов детей // Российское общество: от стабилизации к развитию: сборник научных тру-

дов Вып. 2. Балаково: Издательский центр Балаковского института экономики и бизнеса (филиал) СГСЭУ, 2008 (0,3 п.л.).

6. *Смагина Т.А.* Проблемы правового регулирования обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): материалы Международной научно-практической конференции / отв.ред. О.С. Ростова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009 (0,2 п.л.).

7. *Смагина Т.А.* Вопросы эффективности административной ответственности за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних // Актуальные проблемы нормотворчества: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010 (0,3 п.л.).

8. *Смагина Т.А.* Проблемы ранней профилактики нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних // Организационно-правовые проблемы модернизации публичной власти в современной России: материалы Всероссийского круглого стола. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010 (0,2 п.л.).

9. *Смагина Т.А.* Проблемы правового регулирования статуса законных представителей несовершеннолетних // Современная юридическая наука и правоприменение: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, проводимой в рамках III Саратовских правовых чтений (3–4 июня 2010 г.) / отв.ред. О.С. Ростова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010 (0,3 п.л.).

10. *Смагина Т.А.* Защита прав и законных интересов несовершеннолетних: административно-правовой аспект // Защита прав и свобод человека и гражданина: реалии и перспективы: сборник научных трудов по материалам межрегиональной научно-практической конференции. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010 (0,3 п.л.).

11. *Смагина Т.А.* Роль гражданского общества в защите прав несовершеннолетних // Современная юридическая наука и правоприменение: сборник тезисов докладов по материалам Международной научно-практической конференции, проводимой в рамках IV Саратовских правовых чтений (3–4 июня 2011 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 17.04.2012 г. Формат 60х84 $\frac{1}{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times».
Усл. печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,25. Тираж 130 экз. Заказ № 191.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

