

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

З. Р. Танаева

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье раскрываются законодательные основы административно-процессуального статуса родителей или иных законных представителей как участников производства по делам об административных правонарушениях, субъектом которых являются несовершеннолетние, а также института административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, анализируются проблемы привлечения их к ответственности, обосновывается необходимость совершенствования системы административных наказаний в отношении рассматриваемых субъектов, включения в перечень административных наказаний разных по характеру и правовым последствиям санкций.

Ключевые слова: административно-правовой статус, родители, законные представители, несовершеннолетние, воспитание, обучение, административная ответственность, административное наказание.

Одной из актуальных проблем социальной государственной политики нашей страны является распространенность семейного неблагополучия. Как отмечается в Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р, по-прежнему имеют место случаи семейно-бытового насилия, а также совершения правонарушений в отношении детей в семье. За неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних ежегодно возбуждается более 2,5 тыс. дел.

Недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения защиты прав и интересов детей вызывает особую озабоченность государства. Только в последние годы принят ряд нормативных правовых актов, направленных на повышение роли семьи в жизни общества, повышение авторитета родительства в семье и обществе, профилактику семейного неблагополучия. Основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации определены в Указе Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». Распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р утверждена Концепция государственной семейной политики в РФ на период до

2025 года, основной целью которой являются поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций. Основные цели, задачи и приоритеты государственной политики в области воспитания и социализации детей, основные направления и механизмы развития институтов воспитания определены в Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р.

На актуальность проблемы указывает повышенное внимание ученых к вопросам, связанным с положением несовершеннолетних в обществе, прежде всего в семье, ответственностью родителей за воспитание, образование и развитие личности ребенка и за сохранение его здоровья. Так, вопросам ответственности родителей за содержание и воспитание детей посвящены работы С. Л. Банщиковой, В. М. Волошина, С. И. Долговой, Т. М. Заниной, С. О. Карибян, П. Н. Мардахаевой, С. С. Нехорошевой и др. Проблемы семьи и родительства рассматриваются в научных работах А. В. Агеевой, А. В. Исакова, А. Л. Кумановской, К. В. Лапиной, Н. С. Шерстневой и других ученых. С точки зрения виктимизации несовершеннолетних рассматривает проблему семейного неблагополучия автор статьи и приходит к выводу о необходимости

изучения законодательных основ защиты семьи и совершенствования правового механизма устранения причин и условий, способствующих развитию семейного неблагополучия в нашей стране [8, с. 30–35].

Вместе с тем несмотря на практическую и научную значимость проведенных исследований в данной предметной области отдельные проблемы семьи и ответственности родителей и (или) иных законных представителей несовершеннолетних требуют детального изучения с учетом современной государственной семейной политики в России и принятых в последнее время нормативных правовых актов, требующих разработки обновленной системы мер правовой защиты интересов несовершеннолетних.

Серьезный потенциал в механизме обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних содержит институт административной ответственности родителей или законных представителей. Значение его за последние годы значительно возросло, прежде всего в связи с тем, что в современной государственной семейной политике в России такие наказания, как лишение родительских прав или отстранение законных представителей от исполнения возложенных на них обязанностей, являются исключительно крайней мерой. В этих условиях институт административной ответственности родителей выступает важным институтом, поскольку сохраняет право ребенка на совместное проживание с родителями, являясь одновременно «действенной мерой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1, с. 6], «профилактики семейного неблагополучия, предупреждения жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей» [4, с. 14].

Как уже отмечалось выше, в современной юридической научной литературе вопросам административно-правового регулирования ответственности родителей и (или) законных представителей несовершеннолетних и применения органами административной юрисдикции административно-правовых норм об административной ответственности за неисполнение родителями и лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних посвящено достаточно большое количество трудов (С. Е. Банщикова, С. С. Бойко, Д. С. Ветош-

кин, С. И. Долгова, С. С. Нехорошева, Т. А. Смагина и др.). Вместе с тем правовая природа административно-процессуального статуса родителей и (или) законных представителей несовершеннолетних как участников производства по делам об административных правонарушениях, прежде всего субъектом которых являются несовершеннолетние, требует более детального изучения.

Принятие мер защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, вовлеченных в сферу административно-правовых отношений, является первостепенной задачей государства. В соответствии с административным законодательством защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними, осуществляют их законные представители (ст. 25.3 КоАП РФ). Административно-процессуальные нормы, определяющие правовой статус родителей и (или) законных представителей несовершеннолетних, имеют свою специфику, поскольку подчинены принципам и положениям семейного законодательства. В соответствии со ст. 64 Семейного кодекса РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей. Родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Однако анализ п. 5 ст. 23.5 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что обязательное участие законного представителя в производстве по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних не предусмотрено, то есть при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, только вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица. Таким образом, данная правовая норма не обязывает судью, орган или должностное лицо, рассматривающих дело об административном правонарушении, субъектом которого является несовершеннолетний, признать обязательным присутствие законного представителя. На наш взгляд, дан-

ное положение нуждается в осмыслении, так как несовершеннолетние с особенностями интеллектуального, физиологического, психологического развития в силу не сформировавшихся систем жизненных ценностей, приоритетов и убеждений не способны полноценно защищать свои права и отстаивать законные интересы.

К примеру, в соответствии со ст. 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы. Безусловно, несовершеннолетний, достигший возраста административной ответственности (ст. 2.3. КоАП РФ), являясь субъектом административного правонарушения, сможет реализовать такое право, как дача объяснений, а вот в части представления доказательств, более того заявления ходатайств и отводов, то несовершеннолетний, несмотря на то, что он обладает в определенной степени административной дееспособностью, вряд ли сможет обеспечить необходимую защиту своих прав и законных интересов. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо внести изменения в ст. 25.3 КоАП РФ, а именно изложить п. 5 в следующей редакции: «При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, его законный представитель привлекается к обязательному участию».

Как известно, к участию в деле об административном правонарушении может быть привлечен один из родителей. Однако на практике бывают случаи, когда родитель не является авторитетом для ребенка из-за неблагоприятных личных неприязненных взаимоотношений между ними, вследствие чего не представляется возможной качественная защита его законных интересов. Поэтому судья, орган или должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, допуская законного представителя к участию в деле, на наш взгляд, должны учитывать личные отношения между несовершеннолетним правонарушителем и его законным представителем, а также мнение самого несовершеннолетнего правонарушителя относительно участия одного из родителей в производстве по делу об административном правонарушении. В случае выявления несоответ-

ствия интересам несовершеннолетнего законный представитель должен быть отстранен от участия в производстве по делу. Более того, если следовать положениям семейного законодательства, то в соответствии со ст. 64 Семейного кодекса РФ родители не вправе представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей.

Уголовно-процессуальным законодательством также предусмотрен механизм отстранения законного представителя несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого от участия в уголовном деле в отношении несовершеннолетнего (ч. 4 ст. 426 УПК РФ). Основанием для отстранения законного представителя является наличие обстоятельств, позволяющих обоснованно полагать, что его действия наносят ущерб интересам несовершеннолетнего. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 1 февраля 2011 г. «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» к действиям, наносящим ущерб интересам несовершеннолетнего подсудимого, следует относить невыполнение обязанностей, вытекающих из статуса законного представителя, а равно злоупотребление процессуальными и иными правами, отрицательное влияние на несовершеннолетнего, создание препятствий для выяснения обстоятельств, имеющих значение для дела.

На основании изложенного необходимо внести следующее дополнение в ст. 25.3 КоАП РФ: «Родители не вправе представлять интересы своих детей, если имеются основания полагать, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. Об этом судья, орган или должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, выносят мотивированное определение. В этом случае к участию в деле допускается другой законный представитель несовершеннолетнего правонарушителя».

Особое значение в характеристике административно-правового статуса родителей и (или) законных представителей несовершеннолетнего имеет анализ статуса лица, привле-

каемого к административной ответственности. Особенность административно-процессуального статуса участника производства по делам об административных правонарушениях связана, как утверждает А. С. Серов, «со спецификой оснований возникновения отношений, обусловленных применением мер административной ответственности. Иными словами, возникновение специального административно-процессуального состояния соответствующего участника производства предопределяется совершением административного правонарушения» [7, с. 9].

В КоАП РФ выделены несколько составов административных правонарушений, субъектом которых являются родители или иные законные представители. К ним относятся ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних», ст. 6.10 «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ», ст. 6.23 «Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака», ст. 20.20 «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ».

Более подробно остановимся на ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или законными представителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Многие исследователи считают, что признаки объективной стороны данного состава правонарушения являются оценочными, что приводит к отсутствию единообразия в трактовке самих понятий «неисполнение» или «ненадлежащее исполнение». Это в свою очередь вызывает трудности у правоприменителей при квалификации правонарушения. В связи с этим, к примеру, С. И. Долгова предлагает исключить из диспозиций ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ «ненадлежащее исполнение обязанностей...» [4, с. 12], дополнив статью более подробным из-

ложением понятия «неисполнение родителями и лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних». С точки зрения Д. С. Ветошкина, «неисполнение обязанностей должно быть выражено в практически полном бездействии родителей» [3, с. 78]. Т. М. Занина, С. С. Нехорошева считают, что «законодателю необходимо конкретизировать признаки неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей». По их мнению, этого можно добиться разъяснением Верховного Суда РФ признаков понятия неисполнения или ненадлежащего исполнения родительских обязанностей для единообразия и полноты определения [5, с. 252].

При всем уважении к точке зрения авторов позволим высказать собственное видение этой проблемы. На наш взгляд, невозможно конкретизировать понятие «неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или законными представителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних», ибо каждый случай индивидуален. Следует вспомнить ст. 26.11 КоАП РФ, в которой говорится о том, что «судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности». Следовательно, производство по делам об административных правонарушениях по данной статье должно включать тщательную проверку фактов неисполнения родителями возложенных на них обязанностей в соответствии со ст. 63 Семейного кодекса РФ и квалификацию деяния каждым членом коллегиального органа «по своему внутреннему убеждению».

А вот что касается санкций по данной статье, то позиция ученых С. Л. Банщиковой, С. С. Нехорошевой [2, 6] и др. о недостаточной эффективности мер административной ответственности (предупреждения или административного штрафа от ста до пятисот рублей), применяемых к родителям (иным законным представителям) несовершеннолетних, не исполняющим обязанностей по содержанию и воспитанию детей, представляется убедительной, потому что вне зависимости от

характера и степени совершенного деяния к виновным применяются самые легкие по карательному воздействию меры административного наказания. Повышение размера административного штрафа, на наш взгляд, проблему не решит, так как может негативно отразиться на материальном положении семьи, следовательно, нанести вред ребенку. В связи с этим мы считаем целесообразным предусмотреть в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ санкцию для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, в виде обязательных работ. Такая мера ответственности является более действенной, поскольку позволяет избежать проблемы, связанные с вмешательством в имущественные права граждан, не влечет за собой изоляцию от общества.

В заключение необходимо отметить, что исследование проблемы административно-процессуального статуса родителей или иных законных представителей несовершеннолетних как участников производства по делам об административных правонарушениях может внести определенный вклад в совершенствование механизмов обеспечения защиты прав и интересов детей, а также в развитие теории административно-деликтного права.

Литература

1. Банщикова, С. Л. Административная ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по их содержанию и воспитанию: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / С. Л. Банщикова. – Омск, 2017. – 35 с.

2. Банщикова, С. Л. Обязательные обще-

ственные работы как мера воздействия на лиц, не исполняющих родительские обязанности / С. Л. Банщикова // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2011. – № 1 (40). – С. 14–18.

3. Ветошкин, Д. С. Правовые проблемы привлечения родителей несовершеннолетних к административной ответственности / Д. С. Ветошкин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2012. – № 20 (279). – С. 78–80.

4. Долгова, С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / С. И. Долгова. – М., 2014. – 28 с.

5. Занина, Т. М. Регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение своих обязанностей по российскому административному законодательству / Т. М. Занина, С. С. Нехорошева // Общество и право. – 2015. – № 3 (53). – С. 249–253.

6. Нехорошева, С. С. Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Нехорошева. – Краснодар, 2016. – 23 с.

7. Серов, А. С. Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Серов. – М., 2014. – 27 с.

8. Танаева, З. Р. Семейное неблагополучие как фактор виктимизации несовершеннолетних / З. Р. Танаева // Виктимология. – 2015. – № 2 (4). – С. 30–35.

Танаева Замфира Рафисовна – доктор педагогических наук, доцент, заведующий кафедрой профессиональной подготовки и управления в правоохранительной сфере, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, E-mail: zamfira-t@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 16 марта 2018 г.

ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF PARENTS OR OTHER LEGAL REPRESENTATIVES OF MINORS IN THE ADMINISTRATIVE-TORTIOUS RELATIONS

Z. R. Tanaeva

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article reveals the legislative fundamentals of the administrative-and-procedural status of parents and other legal representatives as participants in the administrative proceedings, the subject of which are the minor, as well as the institution of administrative responsibility of parents and other minors' legal representatives. It analyzes the problems of bringing them to justice, substantiates the necessity to improve the system of administrative penalties for the subjects, as well as to include different in nature and legal consequences sanctions into the list of administrative penalties.

Keywords: *administrative and legal status, parents, legal representatives, minors, education, training, administrative responsibility, administrative punishment.*

References

1. Bانشhikova S. L. *Administrativnaja otvetstvennost' za neispolnenie roditeljami ili inymi zakonnyimi predstaviteljami nesovershennoletnih objazannostej po ih sodержaniju i vospitaniju: avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk* [Administrative responsibility of parents or other legal representatives of juveniles for non - performing their duties for keeping and upbringing. Author's abstract]. Omsk, 2017, 35 p.
2. Bانشhikova S. L. [Compulsory community works as a retaliation on people who do not perform parental duties]. *Nauchnyi vestnik Omskoj akademij MVD Rossii [Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia]*. 2011, no. 1 (40), pp. 14–18. (in Russ.)
3. Vetoshkin D. S. [Legal problems for bringing juvenile's parents to administrative responsibility]. *Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Pravo» [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"]*. 2012, no. 20 (279), pp. 78–80. (in Russ.)
4. Dolgova S. I. *Administrativnaja otvetstvennost' roditel'ej i lic, ih zamenjajushhih, za neispolnenie objazannostej po sodержaniju i vospitaniju nesovershennoletnih v Rossijskoj Federacii: avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk* [Administrative responsibility of parents and their substitutes for non-performing their duties for caring and upbringing of juveniles in the Russian Federation. Author's abstract]. Moscow, 2014, 28 p.
5. Zanina T. M., Nehorosheva S. S. [Regulation of liability of parents or other legal representatives of juveniles for non-performing their duties under the Russian Administrative Law]. *Obshhestvo i pravo [Law and society]*, 2015, no. 3 (53), pp. 249–253. (in Russ.)
6. Nehorosheva S. S. *Administrativno-pravovoe regulirovanie otvetstvennosti roditel'ej ili inyh zakonnyh predstavitelej nesovershennoletnih: avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk* [Administrative-and-legal regulation of liability of parents or other legal representatives of juveniles. Author's abstract]. Krasnodar, 2016, 23 p.
7. Serov A. S. *Administrativno-processual'nyj status uchastnikov proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarushenijah: avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk* [Administrative-and-procedural status of participants in proceedings for administrative offenses. Author's abstract]. Moscow, 2014, 27 p.
8. Tanaeva Z. R. [Family troubles as a factor of juvenile victimization]. *Viktimologija [Victimology]*, 2015, no. 2 (4), pp. 30–35. (in Russ.)

Zamfira Rafisovna Tanaeva – Doctor of Pedagogics, Associate Professor, Department of Professional Training and Management in Law Enforcement, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: zamfira-t@yandex.ru.

Received 16 March 2018.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Танаева, З. Р. Административно-правовой статус родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в административно-деликтных отношениях / З. Р. Танаева // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 2. – С. 105–111. DOI: 10.14529/law180219.

FOR CITATION

Tanaeva Z. R. Administrative legal status of parents or other legal representatives of minors in the administrative-tortious relations. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2018, vol. 18, no. 2, pp. 105–111. (in Russ.) DOI: 10.14529/law180219.
