**Введение**

**Актуальность темы исследования**. Исследования проблем предупреждения и пресечения участковым уполномоченным милиции административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, обладают постоянной актуальностью, поскольку непосредственно связаны с имеющимся уровнем развития человечества.

Социальные ценности, становясь объектом охраны со стороны права, приобретают характер правовых, занимая определенное место в их общей системе, иерархии. Оптимальной является ситуация, когда иерархия социальных ценностей соответствует иерархии правовых норм, охраняющих эти ценности.

Не подвергается сомнению то обстоятельство, что формирование нового поколения, воспитание его духовного, нравственного, культурного и физического развития должно быть главной целью любого цивилизованного общества, ибо без достойной смены, наделённой лучшими человеческими качествами, обладающей высокой нравственной культурой и правосознанием, не может быть и речи о прогрессивном построении правового государства.[[1]](#footnote-1)

Перестройка всех сторон жизни, радикальная экономическая реформа, последовательная демократизация и гласность, органически связанные с укреплением дисциплины и законности, требуют решительного противодействия любым нарушениям правопорядка. Вследствие этого необходимо поднять на качественно новую ступень борьбу с правонарушениями и преступностью, осуществляемую как основными субъектами профилактики административных правонарушений и преступности, так субъектами, оказывающими последним содействие в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. К таким содействующим субъектам относится и служба участковых уполномоченных милиции.

Проводимые в последние годы реформы в социальной сфере в определенной степени характеризуются логической непродуманностью и непоследовательностью. Некоторая поспешность их принятия и проведения, в ряде случаев, к сожалению, приводят к нежелательным последствиям, среди которых представляется необходимым выделить общее количество ежегодно совершаемых подростками административных правонарушений. В условиях построения правового государства в нашей стране обозначенная проблема приобретает особую актуальность.

Прежде всего надо определиться с понятийным аппаратом, а кого же следует понимать под этим термином. «Несовершеннолетний, – отмечается в специальной литературе, – тот, кто не достиг определенного возраста, с которого закон связывает его полную гражданскую дееспособность, т.е. возможность реализовать в полном объеме предусмотренные Конституцией и другими законами страны субъективные права, свободы и юридические обязанности. Возраст совершеннолетия не является универсальным для всех государств мира. Обычно – это 18 лет. Но есть страны, где совершеннолетними считаются лица, достигшие возраста 15, 20 лет и даже 21 года. Поэтому когда о возрастной группе несовершеннолетних идет речь в международно-правовых актах, обычно границей совершеннолетия указывается 18 лет, после чего делается оговорка: «если иной возраст не установлен национальным законодательством». Именно так определяют совершеннолетие Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила ООН 1984 г.)»[[2]](#footnote-2).

Необходимо отметить, что для участкового уполномоченного милиции деятельность по предупреждению и пресечению административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, не является профилирующей. Но необходимо так же констатировать, что хотя данный вид деятельности не является профилирующим, именно участковый уполномоченный милиции играет немаловажную роль в процессе предупреждения и пресечения административных правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, целью данного научного исследования будет продемонстрировать комплекс проблем, возникающих у участкового уполномоченного милиции в процессе пресечения и предупреждения административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, а так же наметить наиболее эффективные пути их решения.

Говоря о предупреждении преступности, нельзя не учитывать, что преступный путь несовершеннолетнего, начинаясь нередко с нарушений школьной дисциплины, идёт, как правило, через совершение административных деликтов. В 2006 г. в органы внутренних дел было доставлено более 1 млн. 120 тыс. несовершеннолетних, из них: 288 тыс. - нуждающихся в помощи со стороны государства, 170 тыс. - за совершение административных правонарушений, 154 тыс. - за совершение преступлений, находящихся в розыске - 58 тыс. человек.[[3]](#footnote-3)

С конца прошлого века в России наметился реальный переход от так называемой карательной превентивной практики к охранно-защитной, выражающейся в комплексе мер медико-психолого-педагогической и социально-правовой поддержки семей и детей группы риска. Карательная практика имела свою длительную историю в нашем государстве, но на фоне происходящих сейчас в Российской Федерации социально-политических, экономических перемен, она явно изжила себя. Требуются новые подходы в решении проблемы профилактики отклоняющегося поведения несовершеннолетних. Указ президента РФ от 6 сентября 1993 г. «О предупреждении отклоняющегося поведения и охране прав несовершеннолетних» положил начало в России новой социальной практики и легализовал создание инфраструктуры, ориентированной на социальную профилактику, помощь, поддержку при профилактике отклоняющегося поведения несовершеннолетних. Позднее основные принципы охранно-защитной превенции были закреплены Федеральным законом № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[[4]](#footnote-4). В данном законе отражены государственные субъекты, которые обязаны: а) обеспечивать предупреждение безнадзорности и правонарушений; б) осуществлять охрану прав несовершеннолетних; в) контролировать состояние воспитательной работы с ними; г) оказывать социально-педагогическую, социально-правовую и педагогическую помощь семьям и несовершеннолетним. В соответствии со ст. 2 данного Федерального закона, органы внутренних дел входят в систему органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и в пределах своей компетенции принимают участие в предупреждении правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, мы пришли к выводу, что служба участковых уполномоченных милиции является элементом механизма государственной системы профилактики, наряду с которой в неё входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, органы образования, здравоохранения, социальной защиты населения, занятости, а также иные подразделения органов внутренних дел.

Несмотря на то, что система органов профилактики, их права и обязанности закреплены на законодательном уровне, положительной динамики в подростковой среде не отмечается. Возникает необходимость совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность всех субъектов профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе и службы участковых уполномоченных милиции, как одного из вспомогательных субъектов, занимающихся профилактикой безнадзорности и правонарушений в подростковой среде. Так, необходимо приведение законодательства, регламентирующего задачи службы участковых уполномоченных милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, в соответствие с требованиями, предъявляемыми на современном этапе развития общества.

Все вышеуказанное и определило актуальность темы.

**Степень разработанности темы исследования**

В юридической науке профилактика правонарушений несовершеннолетних является одним из перспективных направлений. Вопросы предупреждения правонарушений несовершеннолетних затронуты в исследованиях Ю.М. Антоняна, А.А. Бакаева, Л.И. Беляевой, Е.В. Головкина, А.И. Долговой, А.Н. Кривоносова, В.Н. Кудрявцева, В.А. Лелекова, В.И. Попова и др.

Изучением административной ответственности, в том числе и несовершеннолетних, занимались А.Б. Агапов, д.Н. Бахрах, Л.А. Стеблецова, М.С. Студеникина, А.В. Корепин, Е.Ю. Корчагина, А.А. Ушацкая и др.

Отдельные вопросы, касающиеся основных направлений деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, рассматривались в работах д.А. Корецкого, Ф.Е. Колонтаевского, Т.Ю. Обыдёновой, Т.В. Палеховой, Б.В. Россинского, А.С. Усковой, А.Ю. Якимова и др.

Проблемы производства по делам об административных правонарушениях затронуты в исследованиях В.М. Безденежных, А.С. Бондаренко, В.Р. Кисина, А. П. Коренева, И.Г. Солодкой, Ю.В. Надольской и др.

Однако изучение задач профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, стоящих перед службой УУМ, её роли в государственной системе профилактики, процессуальной деятельности органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях, совершённых несовершеннолетними, учитывая изменения, произошедшие в социально-экономической, политической, культурной сферах жизни, в криминальной обстановке, в юридической литературе не проводилось.

Следует отметить, что первым монографическим исследованием организации работы подразделений органов внутренних дел по вопросам предупреждения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, за последние десять лет стала работа Е.А. Крыловой.[[5]](#footnote-5)

**Объект и предмет исследования**

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления службой участковых уполномоченных милиции, а также государственными и негосударственными органами, деятельности по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений среди несовершеннолетних, а также по привлечению к административной ответственности несовершеннолетних правонарушителей.

Предметом исследования являются задачи участкового уполномоченного милиции по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних.

**Цели и задачи исследования**. Цель научного исследования состоит в раскрытии задач участкового уполномоченного милиции по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних, выработке конкретных предложений, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования статуса службы участковых уполномоченных милиции, а также на повышение эффективности деятельности данной службы.

Достижение указанной цели предполагается путем решения следующих исследовательских задач:

- определения места и роли института участковых уполномоченных милиции в профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и внесения предложений по их совершенствованию;

- определения места службы участковых уполномоченных милиции в государственной системе профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними;

- провести анализ нормативно-правовой основы, регламентирующей деятельность службы участковых уполномоченных милиции в направлении профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- рассмотрение профилактики среди несовершеннолетних, проводимой участковыми уполномоченными милиции, как одной из основных функций данного подразделения;

- провести анализ взаимодействия службы участковых уполномоченных милиции с другими органами системы профилактики.

**Методология и методы исследования.** Методологической основой настоящего исследования является система правовых знаний, определяющая основные требования к процессу познания. В своем исследовании автор опирался на фундаментальные положения социального и государственного управления, административного права, административной деликтологии, относящиеся к теме исследования.

**Научная новизна исследования.** В работе проведено комплексное исследование исторических, теоретических, нормативных и организационных аспектов деятельности участковых уполномоченных милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Научная новизна исследования выразилась в уточнении понятий, элементов и особенностей деятельности участковых уполномоченных милиции в данной сфере. Ее анализ осуществлен на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, КоАП РФ, подзаконных актов, с учетом последних изменений и дополнений, а также нормативных правовых актов МВД России.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Административную ответственность определяется как особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей, с одной стороны, уполномоченных субъектов, с другой стороны - физических и юридических лиц в связи с совершением последними административных правонарушений. Разновидностью административной ответственности является административная ответственность несовершеннолетних, которая представляет собой особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей, с одной стороны, уполномоченных субъектов, с другой стороны - лиц в возрасте от 16 до 18 лет в связи с совершением последними административных правонарушений.
2. Несмотря на возросшую эффективность деятельности сотрудников органов внутренних дел по выявлению подростков, совершивших административные правонарушения, при разработке норм действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся несовершеннолетних, были допущены серьезные просчеты. Так, в КоАП РФ не определена административная ответственность родителей или лиц, их заменяющих, за совершение несовершеннолетним правонарушения до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность. Вследствие этого профилактическая деятельность соответствующих подразделений органов внутренних дел, как правило, не достигает своей цели. На этом фоне противоправные деяния несовершеннолетних остаются одним из существенных факторов, определяющих криминогенную ситуацию в стране. Недостаточное и несвоевременное реагирование на совершение подростками административных правонарушений приводит к формированию у них ощущения безнаказанности и вседозволенности, следствием чего является последующее совершение несовершеннолетними уголовно-наказуемых деяний.
3. Определение основных направлений и условий повышения эффективности деятельности участковых уполномоченных милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.
4. Анализ и особенности содержания основных элементов по профилактике и пресечению правонарушений совершаемых несовершеннолетними.
5. Предложения по совершенствованию организации деятельности участковых уполномоченных милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

**Теоретическое и практическое значение результатов исследования** заключается в том, что его выводы и предложения дополняют основные положения деятельности участковых уполномоченных милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними; определяют роль, компетенцию и составляющие элементы организации деятельности участковых уполномоченных в данном направлении; способствуют повышению ее эффективности.

Материалы исследования могут быть использованы в научно-исследовательской работе, в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Административная деятельность органов внутренних дел», «Организация деятельности участковых уполномоченных милиции», при проведении практических занятий с сотрудниками милиции общественной безопасности.

Практическая значимость исследования состоит в изложении правовых основ организации деятельности участковых уполномоченных милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними; в предложениях по совершенствованию службы участковых уполномоченных милиции в реализации возложенных задач и функций в данной области их деятельности.

Структура и объём исследования определяются целью и задачами исследования, а также требованиями, предъявляемыми к дипломной работе. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

**Глава 1. Сущность административной ответственности несовершеннолетних**

**1.1 Понятие, правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних**

Нормы административного права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых государственной администрацией для обеспечения правопорядка, к числу которых относится и ответственность.

Вообще, ответственность - это социальное явление. В каждом конкретном случае она определяется и реализуется с учётом социальных, исторических, экономических, идеологических и других объективных и субъективных условий, конкретной политической системы. Поэтому ответственность представляет собой особый вид социальной связи элементов общества и является одним из важнейших институтов организации общественной жизни. Ответственность как самостоятельное понятие получило отражение в лексике различных языков народов мира. Так, термин «ответственный» в европейских языках связывается не только с наказанием за последствия поведения субъекта, но и с обязанностью, обязательством, взятым на себя добровольно гражданином.

В русском языке понятие «ответственный» носит сложный, комплексный характер и означает, во-первых, необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них, во-вторых, связано с понятием «ответственный», то есть облечённый правами и обязанностями в осуществлении какой-либо деятельности, в руководстве делами.

Существование юридической ответственности как следствия правонарушения - это один из немногих фактов, который признаётся практически всеми учеными. В научной литературе она получила название ретроспективной, так как характеризует ответственность за уже совершенное противоправное деяние, или негативной как противоположности позитивной, связанной с правомерным поведением.[[6]](#footnote-6)

Что касается административного права, то данное понятие вошло в науку в 20 веке. В отечественном административном законодательстве понятие административной ответственности стало часто употребляемым только с середины 60-х годов.

Сорок лет назад один из видных советских ученых-административистов А. Е. Лунев отметил теоретическую и практическую важность института административной ответственности и указал на то, что в теории административного права мало что сделано для того, чтобы его проанализировать и понять.

К определению теоретического понятия административной ответственности существуют различные как по форме, так и по методам подходы, при этом в качестве обязательных для данного института выделяются неоднородные признаки.

Так, по мнению д. Н. Бахраха, административная ответственность - это особый вид юридической ответственности, которому присущи все признаки последней (она наступает при наличии вины, на основе норм права, за правонарушения, конкретизируется юрисдикционными актами компетентных органов, связана с государственным принуждением). С другой стороны, административная ответственность является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами, то есть осуществляется множеством субъектов функциональной власти в рамках внеслужебного подчинения в отношении физических и юридических лиц в связи с антиобщественными деяниями, нарушающими правовые нормы, охраняемые административно-предупредительными средствами.[[7]](#footnote-7)

А.П. Алёхин определяет административную ответственность как вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение. Основная особенность административной ответственности состоит в том, что её основанием является административное правонарушение, а мерами - административное наказание.[[8]](#footnote-8)

Таким образом, хотя имеются разные определения, подчеркивающие те или иные характерные черты данной ответственности, полного и исчерпывающего определения понятия рассматриваемого института административного права пока не сформулировано.

Думается, что с учетом имеющихся мнений можно выделить основные характерные черты административной ответственности.

Во-первых, административная ответственность урегулирована большим количеством нормативных актов, основным из которых является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Наряду с Кодексом действуют принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях (как правило, имеющих региональный характер).

Во-вторых, с юридической точки зрения основанием административной ответственности является состав административного правонарушения, то есть совокупность элементов, характеризующих общественную опасность поступка.[[9]](#footnote-9)

В-третьих, по смыслу нормативных положений КоАГi РФ субъектами административной ответственности являются физические и юридические лица, подлежащие административным наказаниям по перечню ст. 3.2 КоАП РФ.

В-четвёртых, санкции (то есть меры юридической ответственности за правонарушения), предусмотренные за административные правонарушения, - административные наказания. Правоограничения, связанные с применением мер административной ответственности, менее суровы для лица.

В-пятых, административные наказания применяются весьма широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц исполнительной власти, местного самоуправления, а также судами (судьями).

В-шестых, установленные законодательством РФ административные наказания назначаются уполномоченными органами и должностными лицами неподчинённым им правонарушителям.

В-седьмых, процедура применения мер административной ответственности более оперативна, нежели, например, в уголовном процессе.

Таким образом, административную ответственность можно определить как особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей с одной стороны уполномоченных субъектов, с другой стороны физических и юридических лиц в связи с совершением последними административных правонарушений.[[10]](#footnote-10)

Применительно к предмету исследования важным представляется рассмотрение вопроса о физических лицах как субъектах административной ответственности. Так, в соответствии со ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. Однако ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ устанавливает, что лицо в возрасте от 16 до 18 лет, совершившее административное правонарушение, с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о нем комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (имеется в виду действующее в настоящее время Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних от 3 июня 1967 г. с последующими изменениями и дополнениями).[[11]](#footnote-11)

Вследствие имеющихся особенностей административно-правового статуса несовершеннолетних лиц с определенной долей уверенности можно говорить об особой разновидности административной ответственности - административной ответственности несовершеннолетних.

Особенностью применения административно-принудительных мер к несовершеннолетним является то, что, с одной стороны, характер и сила их воздействия должны соизмеряться с потребностями административно-юрисдикционной защиты соответствующих общественных отношений, а с другой - поощрять процесс изменения поведения, помогая подростку почувствовать ответственность за свои поступки и понять, как они отражаются на других. Это обусловлено тем, что «поведение молодых людей, которое не соответствует общим социальным нормам и ценностям, во многих случаях связано с процессом их роста и, как правило, самопроизвольно изменяется по мере взросления».

Теперь необходимо остановиться на определении понятия административной ответственности несовершеннолетних. Интересным, на наш взгляд, представляется мнение Корчагиной Е. Ю., которая выделяет специфические особенности исследуемого правового института: 1) суженная административная деликтоспособность, заключающаяся в ограниченном наборе применяемых к несовершеннолетним административных взысканий (наказаний) и, в связи с этим, невозможности претерпевания несовершеннолетним всех негативных последствий собственного противоправного поведения; 2) преимущественно нравственно-воспитательные цели мер воздействия; 3) двойственная природа юридического факта совершения подростком административного деликта, которая состоит в том, что он одновременно является самостоятельным основанием для применения принудительных мер к самому подростку и частью основания для привлечения к административной ответственности их родителей или иных законных представителей.[[12]](#footnote-12)

Существующие в настоящее время негативные тенденции неэффективности административно-правовых санкций, применяемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, обусловлены, на наш взгляд, следующими факторами. Во-первых, отсутствует воспитательный эффект наказания за административное правонарушение. Объективно это вызвано тем, что воспитание не закреплено в законодательстве в качестве цели административной ответственности, а также нигде не отражена сформулированная шкала ценностей подростков в силу несформированности их взглядов и нестабильности общественных процессов. Во-вторых, исследование мер воздействия, применяемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, позволяет сделать неутешительный вывод о том, что из восьми видов административных наказаний, указанных в КоАП РФ, к несовершеннолетним, как правило, применяются только два (предупреждение и административный штраф), причем штраф выплачивается не самим подростком, а его родителями (законными представителями), тем самым частнопревентивная цель наказания не достигается; а другие меры воздействия носят преимущественно моральный характер, что также не способствует глубокому осознанию вины перед обществом за содеянное. По мнению сотрудников органов внутренних дел, меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей, предусмотренные действующим законодательством, в большинстве случаев неэффективны, либо эффективны, но не во всех случаях.

На основании вышеизложенного, представляется, что административная ответственность несовершеннолетних, как разновидность административной ответственности в целом, представляет собой особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей с одной стороны уполномоченных субъектов, с другой стороны лиц в возрасте от 16 до 18 лет в связи с совершением последними административных правонарушений.

Обоснованность существования особого вида ответственности - административной ответственности несовершеннолетних подтверждается анализом выделяемых в теории административного права оснований, о которых более подробно будет сказано в последующих параграфах, а именно:

1) нормативном, то есть системе норм, регулирующих ее;

2) фактическом, то есть деянии конкретного субъекта, нарушающем правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административное правонарушение);

З) процессуальном, то есть акте компетентного субъекта о наложении конкретного наказания за конкретное административное правонарушение.[[13]](#footnote-13)

Применительно к исследуемой категории субъектов следует отметить некоторые особенности их административно-правового статуса.

Становление современной молодежи пришлось на годы реформ, период социально-экономической, идеологической и культурной ломки, крушения надежд и жизненных планов. Изменившиеся идеалы и ценности, усложнение социальной структуры, идейный и нравственный плюрализм, безработица и правовой беспредел, резкое обнищание 80 % семей и платное образование - все это сильно повлияло на социализацию молодежи.

В результате проведенного анализа основных психологических групп молодежи, сложившихся на рубеже ХХI века, их приоритетов и идеалов можно сделать вывод, что, несмотря на внешнюю физиологическую развитость, когда четырнадцатилетний подросток выглядит со стороны как двадцатилетний, заметна некая интеллектуальная деакселерация, причем в поведении делается акцент на работу на публику, браваду, подражание «крутым» взрослым, любые действия которых остаются безнаказанными, что говорит о наличии дисбаланса между внешностью (более взрослой) и неразвитостью при этом внутренних личностных качеств, обусловленной отсутствием духовных ценностей, а также инфантилизация и безграмотность нынешних старшеклассников при несомненном расширении уровня их информированности. В этом отношении наше кино, печать и телевидение могут праздновать свою «страшную победу», если учесть значительный рост венерических заболеваний, СПИДа, преступности.

Определенный уровень развития приобретается с возрастом, малолетний же ребенок еще не осознает социальные ценности, а нередко не понимает и фактического значения своих действий, он не способен проследить развитие причинных связей между своими действиями и последующими явлениями. Только воспитательное воздействие взрослых, контакты со сверстниками, собственный жизненный опыт позволяют ребенку приобрести знания, необходимые для нормальной жизни в обществе.

Наступление административной ответственности возможно только для лиц, которые осознают фактический характер своих действий (бездействия) и понимают их социальное значение. В цивилизованных государствах при определении административной ответственности несовершеннолетних большое значение имеет применение принципа гуманизма. Это означает, что даже в тех случаях, когда несовершеннолетний сознает, что его поведение причиняет вред охраняемым общественным отношениям, и понимает, что он совершает административное правонарушение, привлечение к административной ответственности может не последовать, если совершенное правонарушение не представляет общественной опасности, малозначительно или имеются другие обстоятельства, при наличии которых вместо административного наказания применяются другие меры воздействия. Поэтому достижение определенного возраста - не единственное условие возможного привлечения несовершеннолетнего к административной ответственности. Необходимо также, чтобы совершенное деяние было осознаваемо несовершеннолетними как антиобщественное, противоправное, виновное, наказуемое административное правонарушение.

Построение правового государства предполагает улучшение деятельности государственных органов и их должностных лиц по соблюдению законов, дальнейшему усилению прав человека и гражданина во всех сферах государственного управления. Особую актуальность в этих условиях приобретает проблема охраны прав и законных интересов несовершеннолетних граждан.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации на территории России действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, направленные на предупреждение противоправного поведения детей и подростков. К ним относятся:

1. «Декларация прав ребенка» от 20 ноября 1959 года[[14]](#footnote-14) впервые провозгласила положение о необходимости и обязательности специальной охраны ребенка и заботы о нем ввиду его физической и умственной незрелости, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения.

2. «Конвенция ООН о правах ребенка» (принята Генеральной ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., вступила в силу 2 сентября 1990 г., ратифицирована Верховным Советом СССР 15 сентября 1990 г.)[[15]](#footnote-15). Конвенция признает ребенка, то есть человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, носителем всех общечеловеческих прав с момента его рождения и неотъемлемость этих прав приобретает силу нормы международного права.

3. «Всемирная Декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей», а также План действий по осуществлению Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы (приняты на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей 30 сентября 1990 г.)[[16]](#footnote-16). Документы посвящены не только правовым аспектам защиты детства, но и новым принципам и программам реальных действий в пользу детей.

4. «Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» («Пекинские правила») (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 г.)[[17]](#footnote-17). Данные Правила разработаны на Межрегиональном подготовительном совещании к VII Конгрессу ООН, состоявшемуся в г. Пекине (КНР) в мае 1984 г., в связи с чем и получил название — «Пекинские».

«Пекинские правила» - основополагающие нормы-принципы, принятые ООН, касающиеся минимальных стандартных (т.е. общих для всех государств-участников ООН) правил отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

Конкретно, они регулируют процессуальную форму судебного разбирательства, определяют систему мер воздействия на несовершеннолетнего правонарушителя, ориентируют на устранение причин и условий совершения преступления, ставят своей целью его исправление и перевоспитание.

5. «Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних» («Эр-Риядские принципы») (приняты на заседании Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1990 г.). Принципы разработаны на Международном совещании экспертов в г. Эр-Рияде (Саудовская Аравия) в марте 1988 г., поэтому получили название — «Эр-Риядские».

Данный правовой документ определяет, что предупреждение преступности среди несовершеннолетних является важнейшим аспектом предупреждения преступности в обществе. Он предусматривает тесное сотрудничество между национальными, государственными, местными органами управления с участием частного сектора, представителей общин, а также учреждений, занимающихся вопросами труда, ухода за детьми, образования, социальными вопросами, правоприменительных и судебных учреждений с целью принятия совместных мер для предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи.

С учетом норм международного права и общих принципов предупреждения делинквентного поведения подростков в Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, составляющие юридический базис профилактической деятельности соответствующих субъектов государственной системы.

Важным этапом стало принятие Указа Президента Российской Федерации «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[[18]](#footnote-18) от 6 сентября 1993 года № 1338. Данный нормативный акт заложил основу для развития российского законодательства о профилактике правонарушений и защите прав несовершеннолетних и предусматривал создание государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Впоследствии общественные отношения в данной сфере стали регулировать правовые нормы, содержащиеся в Федеральных законах «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 года № 159-Ф3, «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ.

Отдельные аспекты правового статуса несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации и вопросы его реализации отражены в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-1, Федеральных законах «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ, «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ, «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ, Трудовом кодексе Российской Федерации и других.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. К правовым актам, содержащим нормы, регламентирующие применение мер административной ответственности к несовершеннолетним, относятся:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)[[19]](#footnote-19), который является основным федеральным нормативным правовым актом сводного характера (кодификационным актом) в административном праве и нормы которого распространяются как на физических, так и на юридических лиц, а также законы субъектов РФ об административных правонарушениях. Анализ действующих нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель занимает однозначную позицию в оценке возраста и возможности привлечения лица, достигшего 16-летнего возраста, к ответственности за административные правонарушения. Речь идет именно о личной ответственности индивидуума и о применении к нему в необходимых случаях мер государственного принуждения.

2. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ, в котором впервые с учетом международного опыта заложены новые подходы решения проблем борьбы с подростковой преступностью на государственном уровне. Существовавшая ранее система предупреждения преступности несовершеннолетних должна быть заменена на защитно-охранную, представленную комплексом мер медико-психологической, социально-психологической, социально-правовой, педагогической помощи и поддержки семье, детям и подросткам[[20]](#footnote-20).

3. Законом Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 года № 1026-1 с последующими изменениями и дополнениями.

4. Важным правовым документом в этой области является также Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года (в ред. Указов Президиума ВС РСФСР от 28 мая 1971 года, от 1 октября 1985 года № 1527-ХI, от 6 августа 1986 года № 3785- ХI).

5. Правовыми актами, определившими место подразделений по делам несовершеннолетних и центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей в структуре милиции, являются Положение о милиции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 2 декабря 1998 года № 1454) и постановление Правительства Российской Федерации «О подразделениях милиции общественной безопасности» от 7 декабря 2000 года (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2001 года № 558)[[21]](#footnote-21).

6. Среди нормативных документов, составляющих основу деятельности милиции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, особого внимания заслуживает Наставление о порядке взаимодействия сотрудников подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, следствия, дознания и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, утвержденное приказом МВД России от 13 мая 2003 года № 323.

7. Нормативную основу деятельности милиции, кроме перечисленных выше правовых актов, составляют Наставления и Инструкции, регламентирующие функциональные обязанности сотрудников отдельных подразделений и служб милиции. Так, Инструкция об организации работы участкового уполномоченного милиции, утвержденная приказом МВД РФ от 16 сентября 2002 года № 900, устанавливает обязанности участкового уполномоченного милиции по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, совершаемых, в том числе, и несовершеннолетними.

8. Особое место среди правовых актов занимает Инструкция по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденная приказом МВД России № 569 от 26 мая 2000 г., а также Инструкция по организации работы центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, утвержденная приказом МВД России № 215 от 2 апреля 2004 года.

Следует отметить, что вышеперечисленные правовые акты составляют нормативно - правовую основу деятельности по применению мер административной ответственности к несовершеннолетним и это не исчерпывающий перечень нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере.

Таким образом, подводя итог по вопросу административной ответственности несовершеннолетних, можно сделать следующий вывод:

Административную ответственность можно определить как особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей, с одной стороны, уполномоченных субъектов, с другой стороны - физических и юридических лиц в связи с совершением последними административных правонарушений.

При этом в полной мере можно говорить о наличии разновидности административной ответственности в целом - административной ответственности несовершеннолетних.

Административная ответственность несовершеннолетних, можно определить как разновидность административной ответственности в целом, представляющей собой особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей, с одной стороны, уполномоченных субъектов, с другой стороны - лиц в возрасте от 16 до 18 лет в связи с совершением последними административных правонарушений.

Особенность существования особого вида ответственности - административной ответственности несовершеннолетних - подтверждается анализом выделяемых в теории административной ответственности оснований: нормативном, фактическом, процессуальном.

**1.2 Общая характеристика административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними**

Фактическим основанием для привлечения к административной ответственности является совершение административного правонарушения, которым в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

Итак, административное правонарушение - это вариант юридической патологии, отклоняющегося поведения, которое принимает форму любого действия или бездействия. Признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя. В теории административного права под составом административного правонарушения понимается единство установленных законодательством РФ об административных правонарушениях объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение[[22]](#footnote-22). К объективным элементам состава относятся: объект посягательства, то есть регулируемые и охраняемые административным правом общественные отношения, и объективная сторона административного правонарушения - внешние признаки, характеризующие противоправные действия (бездействие), результат посягательства, причинную связь между деянием и наступившими последствиями, место, время, обстановка, способ, орудия и средство совершенного административного правонарушения. К субъективным элементам состава относятся субъект правонарушения, то есть то, кто совершил противоправное деяние, и субъективная сторона, отражающая внутренние признаки правонарушения, к которым относятся вина, мотив, цель.

Установление признаков административного правонарушения не ведет автоматически к наличию юридического состава этого деяния. Например, противоправное посягательство, совершенное лицом, не достигшим 16-летнего возраста, может характеризоваться всеми признаками административного правонарушения. Однако оно не влечет административной ответственности, ибо в нем отсутствует юридический состав правонарушения, поскольку субъектом административного проступка может быть только лицо, достигшее шестнадцати лет[[23]](#footnote-23).

Нельзя не остановиться на характеристике элементов юридического состава административного правонарушения, выступающих в качестве оснований освобождения от административной ответственности.

Во-первых, субъектная характеристика - возраст лица от 16 до 18 лет, совершившего административное правонарушение, - с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о нем комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав может освободить от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Имеются в виду меры, налагаемые указанными комиссиями в соответствии с Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и называемые мерами воздействия (обязанность принесения публичного или в иной форме извинения потерпевшему, предупреждение, выговор или строгий выговор, возмещение материального ущерба, передача напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах (ст. 20.22 КоАП РФ). Однако ответственность за совершение данного правонарушения несут родители или иные законные представители несовершеннолетних, хотя высок уровень информированности, достаточно широко развита пропаганда здорового образа жизни и уже с раннего возраста подросток имеет представление о пагубности данных пристрастий.

К сожалению, в законодательстве существует пробел относительно соблюдения правил паспортной системы РФ. По общему правилу паспорт гражданина РФ является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории России, паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ. Однако ответственность лиц данной категории за проживание без паспорта, за умышленную порчу или утрату паспорта по небрежности отсутствует. Таким образом, привлечь к административной ответственности за совершение указанных правонарушений можно только по достижении 16 лет. В данном случае логика законодателя не совсем ясна и обоснована.

Российское законодательство не только устанавливает достаточно высокий возрастной предел, по достижении которого может наступать административная ответственность, но и определяет ряд особенностей применения мер административного наказания к несовершеннолетним в тех случаях, когда они подлежат административной ответственности.[[24]](#footnote-24)

Следует еще раз особо отметить установленное действующим законодательством ограничение возможности привлечения несовершеннолетних к административной ответственности условием достижения шестнадцатилетнего возраста к моменту совершения административного правонарушения. Субъекты административной юрисдикции на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, в каждом конкретном случае должны удостовериться в личности лица, привлекаемого к административной ответственности, и, в первую очередь, уточнить его возраст. Данные о лице, в отношении которого возбуждено и рассматривается дело, требуется фиксировать в различных процессуальных документах, включая протоколы, постановления и определения по делу (п. З ч. 1 ст. 29.10, п. З ч. 1 ст. 29.12 КоАП РФ и др.). Не достижение физическим лицом на момент совершения им противоправных действий требуемого по закону возраста исключает производство по делу либо ведет к его прекращению (ст. 24.5 и 28.9 КоАП РФ).

В случае достижения установленного по закону возраста административной ответственности, несовершеннолетний несёт последнюю в соответствии с нормами действующего КоАП РФ.

Представляется необходимым дать общую характеристику административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Данная характеристика будет строиться по признаку объекта противоправного посягательства.

Наиболее характерными объектами противоправного посягательства несовершеннолетних являются:

- во-первых, отношения по обеспечению правил безопасности движения на железнодорожном, водном транспорте; безопасности полётов на воздушном транспорте; эксплуатации, охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений; а также отношения в сфере международных автомобильных перевозок;

- во-вторых, отношения, возникающие в области обеспечения правил безопасности дорожного движения на транспорте;

- и, наконец, в третьих, отношения, складывающиеся по поводу обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в РФ.

К первой группе правонарушений, совершаемых несовершеннолетними на транспорте, относятся такие как:

- ст. 11.18 КоАП РФ «Безбилетный проезд»;

- ст. 11.17 КоАП РФ «Нарушения правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном и водном транспорте», например, курение, выбрасывание мусора за борт и т.д.

Ко второй группе правонарушений, совершаемых несовершеннолетними в области дорожного движения, относятся такие как:

- ст. 12.2 КоАП РФ «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нём государственных регистрационных знаков»;

- ст. 12.6 КоАП РФ «Нарушение правил применения ремней безопасности и мотошлемов»;

- ст. 12.7 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством»;

- ст. 12.13 КоАП РФ «Нарушение правил проезда перекрёстков»;

- ст. 12.28 КоАП РФ «Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах» и многие другие.

К третьей группе правонарушений, совершаемых несовершеннолетними в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, относятся такие как:

- ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство»;

- ст. 20.2 ч. 2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»;

- ст. 20.3 КоАП РФ «Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики»;

- ст. 20.20.ч.1,2 КоАП РФ «Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо...»

- ст. 20.21 КоАП РФ «Появление в общественных местах в состоянии опьянения»;

- ст. 20.22 КоАП РФ «Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков...»

Следует отметить, что на сегодняшний день состояние и динамика правонарушений в данных областях вызывает серьезную тревогу, хотя общая криминальная активность несовершеннолетних падает. Это совсем не значит, что несовершеннолетние не совершают административных правонарушений против прав граждан; против здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности; других объектов. Следует отметить, что в разных регионах РФ обстановка с криминальной активностью несовершеннолетних складывается по-разному.

Так, на примере деятельности ОВД по Кромскому району, анализ статистических данных официальной статистики за 2007-2008 гг. позволяет говорить о наметившейся в последние годы тенденции повышения общей криминальной активности несовершеннолетних. Так, в 2007 г. на территории Кромского района несовершеннолетними было совершено 10 преступлений. По итогам девяти месяцев 2008 г. эта цифра составила уже 19 преступлений, т.е. рост преступности несовершеннолетних на территории района составил (90%). Говоря об административной практике ОВД по Кромскому району в части привлечения несовершеннолетних к административной ответственности, то цифры на девять месяцев 2007 – 2008 гг. составили соответственно 1/10. Говорят ли эти цифры о низкой работе всей системы профилактики правонарушений либо здесь другая причина (социальная нестабильность на территории района, безработица...)[[25]](#footnote-25)? Ясно одно, эти показатели преступности несовершеннолетних в силу непродолжительности периода их фиксации и изучения, отсутствия стабильности, не дают оснований для однозначных выводов о развитии ситуации.

Одной из острейших проблем снижения криминальной активности лиц, не достигших совершеннолетия является противодействие их повторной преступности. Говоря о повторной преступности на территории Кромского района Орловской области, так же следует отметить рост последней. На девять месяцев 2007 г. рецидив составил - 3, на девять месяцев 2008 года рецидив составил - 4[[26]](#footnote-26).

При этом повышенная подростковая криминализация в Кромском районе наиболее отчетливо прослеживается при анализе преступлений средней тяжести. Так, в 2007 – 2008 гг. преступлений, предусмотренных ч.2 ст. 158 УК РФ, было совершено несовершеннолетними соответственно 5/16, т.е. рост составил около 150% [[27]](#footnote-27).

Изложенная характеристика криминальной активности преступности несовершеннолетних свидетельствует о серьезных недостатках в осуществлении ранней профилактики отклоняющего поведения не достигших совершеннолетия лиц. Значительный резерв в решении данной проблемы связан с эффективным применением соответствующих норм административного законодательства.

Анализ практики применения к несовершеннолетним, виновным в совершении правонарушений, административно-правовых мер, свидетельствует о наличии серьезных недостатков в этой сфере.

Существуют противоречия между отдельными положениями федеральных законов. Так, по смыслу ст.ст. 20.20, 20.2 1 КоАП РФ для определения факта употребления спиртных напитков несовершеннолетним необходимо проведение медицинского освидетельствования. В соответствии с подходом, регламентированным семейным законодательством, в отношении несовершеннолетнего правонарушителя освидетельствование возможно только с согласия родителей.[[28]](#footnote-28)

В последние годы в мотивации правонарушающего поведения несовершеннолетних все более значимую роль играют социально обусловленные мотивы, порожденные бедностью, нищетой, бездомностью, безработицей, беспризорностью, вынуждающими детей искать любые источники средств существования, включая противоправные. Из-за экономических факторов появились мотивы, отнесенные к биологическим, обеспечивающие физиологическое выживание организма. Криминологические исследования зафиксировали, что непосредственно по мотивам абсолютной нужды, ради приобретения жизненно необходимых продуктов и предметов одежды совершается 20,5% корыстных преступлений, а, по мнению экспертов-практиков, эта цифра доходит до 48% [[29]](#footnote-29). Безусловно, данное обстоятельство должно оказывать существенное влияние на административную практику в отношении несовершеннолетних. Поскольку достаточно распространены случаи, когда несовершеннолетние совершают мелкие хищения, находясь в состоянии, близком к крайней необходимости. Данным обстоятельством, как известно из опыта отечественного законодательства, «... наказание воровства обыкновенно умаляется или весьма отставляется».

Категория несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в ОВД, является самой многочисленной группировкой. Так, в ОВД по Кромскому району за 2008 г. их количество находилось в интервале 29 – 35 человек, что составляло 16-17% от общего числа профилактируемых. Сравнительный анализ административного правоприменения, основанного на нормах КоАП РФ, характеризует деятельность сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних ОВД по Кромскому району в первом и во втором полугодии 2008 г. следующим образом (на примере наиболее распространенных правонарушений)[[30]](#footnote-30):

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| №  п/п | Статья КоАП РФ | Составлено протоколов за I полугодие 2008 г. | Составлено протоколов за II полугодие 2008 г. | + - 1 полугодие  2007 г. 2 полугодие 2007 г. |
|  | 6.10. | 1 | 1 | 0 |
|  | 11.1.-  11.29. | 2 | 4 | + 2 |
|  | 14.16 | 4 | 3 | - 1 |
|  | 20.20 | 2 | 8 | + 6 |
|  | 20.21 | 0 | 2 | +2 |
|  | 20.22 | 0 | 1 | + 1 |
|  | 20.1 | 1 | 1 | 0 |
|  | Всего: | 10 | 20 | + 10 |

Несмотря на возросшую эффективность деятельности сотрудников ПДП по выявлению подростков, совершивших административные правонарушения, следует отметить тот факт, что при конструировании норм действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся несовершеннолетних, были допущены серьезные просчеты. Так, в КоАП РФ не определена административная ответственность родителей или лиц, их заменяющих, за совершение несовершеннолетним правонарушения до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность. Вследствие этого профилактическая деятельность соответствующих подразделений органов внутренних дел, как правило, не достигает своей цели.

На этом фоне противоправные деяния несовершеннолетних остаются одним из существенных факторов, определяющих криминогенную ситуацию в стране. Недостаточное и несвоевременное реагирование на совершение подростками административных правонарушений приводит к формированию у них ощущения безнаказанности и вседозволенности, следствием чего является последующее совершение несовершеннолетними уголовно-наказуемых деяний.

Таким образом, можно сформулировать вывод о том, что фактическим основанием наступления административной ответственности несовершеннолетних является совершение ими административных правонарушений. Следует так же отметить, что криминогенная обстановка, сложившаяся на сегодняшний день на территории нашей страны, показывает, что наиболее часто несовершеннолетние правонарушители совершают административные правонарушения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, в сфере обеспечения дорожного движения, на транспорте, и реже в других сферах.

**1.3 Полномочия ОВД по исполнению законодательства РФ об административной ответственности несовершеннолетних**

Административная ответственность — это сложный правовой институт, требующий от правоприменителя надлежащей юридической подготовки, опыта борьбы с административными правонарушениями, умения их квалифицировать, избрать справедливое и эффективное наказание для виновного. Названные требования в полной мере относятся к сотрудникам органов внутренних дел, уполномоченным применять законодательство об административной ответственности.

Исполнение законодательства об административной ответственности несовершеннолетних означает осуществление, проведение в жизнь тех задач, которые обозначены в соответствующих нормативно-правовых актах. Так, задачами законодательства об административных правонарушениях, как это установлено в ст. 1.2 КоАЛ РФ, являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно- эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. Подчеркнем последнее особо, потому что нередко административные правонарушения - это начало криминальной деятельности, причина совершения потом преступлений.

Состояние административно-правовой деятельности органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями несовершеннолетних находится в настоящее время на недостаточно высоком уровне, но не в полной мере используются возможности административно-правовых мер воздействия, в том числе мер административного принуждения.

По мнению М.Н. Цепковой, осуществление этого направления деятельности в настоящее время не основывается на достоверном и полном анализе состояния административной деликтности несовершеннолетних. Поэтому и отсутствует информационное обеспечение данной деятельности сведениями как о состоянии административной деликтности несовершеннолетних в целом, так и отдельных ее частей — видов правонарушений, отдельных групп и составов, а также о процессах и тенденциях развития данного социального явления, связи с другими процессами и явлениями, происходящими в обществе. Недостаточное познание объекта административно - правового воздействия является одним из факторов, негативно воздействующих на эффективность деятельности по борьбе с административными правонарушениями несовершеннолетних.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. М 120-ФЗ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий31.

Необходимо заметить, что органы внутренних дел входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и в пределах своей компетенции осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с законодательством Российской Федерации.

данные основные задачи конкретизированы в различных нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность органов внутренних дел (милиции).

Компетенция органов внутренних дел (милиции) в применении законодательства об административной ответственности несовершеннолетних характеризуется совокупностью установленных законодательством РФ полномочий, которые различаются как по объему конкретных прав и обязанностей, кругу должностных лиц — их носителей, так и целям, набору используемых правоограничений и т.д. В общем виде полномочия органов внутренних дел (милиции) в рассматриваемой сфере определены в Законе РФ от 18 апреля 1991 года «О милиции», в котором прямо указана обязанность осуществления деятельности по предупреждению преступлений и административных правонарушений.

Службы и подразделения отделов внутренних дел, осуществляющие предупреждение правонарушений несовершеннолетних, можно разделить на три группы:

— службы и подразделения, осуществляющие предупреждение правонарушений несовершеннолетних попутно с основными функциональными обязанностями. К таковым можно отнести, например, патрульно-постовую службу (ГiПСМ), Государственную инспекцию безопасности дорожного движения (ГИБдд), службу участковых уполномоченных милиции;

— службы и подразделения, для которых предупреждение правонарушений несовершеннолетних является одним из основных направлений деятельности, например уголовный розыск и следственные подразделения;

службы и подразделения, для которых предупредительная деятельность в отношении несовершеннолетних является основной задачей. Таковыми являются подразделения по предупреждению правонарушений несовершеннолетних (ПДi-I) и центры временной содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел32.

Согласно действующему законодательству борьба с безнадзорностью

правонарушениями несовершеннолетних ведется всеми службами органов внутренних дел. От того, какое место в деятельности перечисленных субъектов занимает предупреждение правонарушений Несовершеннолетних, зависит и объем их полномочий.

Так, начальник горрайлиноргана и его заместители в пределах своих полномочий организуют деятельность подразделений по руководству участковыми уполномоченнЫми милиции и инспекторами по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в целях обеспечения:

—розыска несовершеннолетних, ушедших из семьи, школ-интернатов, детских домов, а также бежавших из приемников-распределителей или специальных учебно-воспитательных учреждений;

—комплексной профилактики правонарушений несовершеннолетних и осуществления в этих целях взаимодействия с органами местного самоуправления, комиссиями по делам несовершеннолетних, органами, социальной защиты населения, образования, здравоохранения, занятости,

трудовыми коллективами, общественными объединениями,

благотворительными фондами;

—выявления причин и условий, способствующих правонарушениям несовершеннолетних, разработки предложений по их устранению;

—работы по своевременному выявлено и привлечению к ответственности лиц, вовлекающих подростков в преступную деятельность, а также родителей и лиц, их заменяющих, злостно не выполняющих обязанности по воспитанию детей и своим антиобщественным поведением способствующих совершению ими правонарушений.

В соответствии с Уставом патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности РФ, утвержденным приказом МВД России от 18 января 1993 года З 17 подразделения патрульно-постовой службы милиции:

— предупреждают и пресекают преступления и иные правонарушения со стороны несовершеннолетних на улицах и в других общественных местах;

—выявляют заблудившихся и безнадзорных детей; подростов, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, или наркотического возбуждения, доставляют таких подростков к месту жительства и передают родителям или лицам, их заменяющих, а в необходимых случаях

- в дежурную часть горрайоргана;

—принимают меры к выявлению антиобщественных групп несовершеннолетних, устанавливают места их концентрации и другие;

Сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России:

— осуществляют разъяснительную работу среди

несовершеннолетних по соблюдению ими Правил дорожного движения;

— принимают меры предупредительного воздействия в случаях попытки совершения с их стороны данных нарушений;

— выявляют причины и условия, способствующие совершению дорожно-транспортных происшествий и нарушений Правил дорожного движения несовершеннолетними, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принимают меры по их устранению;

осуществляют работу по вовлечению несовершеннолетних в отряды юных инспекторов движения, различные секции, кружки по изучению Правил дорожного движения и другие;

Участковые уполномоченные милиции, руководствуясь положениями приказа МВД России от 16 сентября 2002 года 1Ч 900 (с последующими изменениями), с целью предупреждения противоправного поведения несовершеннолетних и в отношении них33:

— выявляют и пресекают административные правонарушения, совершаемые несовершеннолетними, выявляют обстоятельства, способствующие их совершению, в пределах своих прав принимают меры к устранению данных обстоятельств;

устанавливают организаторов либо содержателей притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ, занятия проституцией, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством. Принимают к ним в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренные законодательством;

— выявляют на административном участке лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также занимающихся незаконным посевом или выращиванием запрещенных к культивированию наркотикосодержащих растений. Информируют об этом заинтересованные подразделения криминальной милиции и принимают в пределах своей компетенции меры по привлечению таких лиц к ответственности;

— выявляют на административном участке лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, хронических алкоголиков, психически больных, создающих непосредственную опасность для себя и окружающих. Применяют к указанным лицам своевременные меры профилактического, правового и медицинского воздействия с целью недопущения совершения ими преступлений и административных правонарушений;

— проводят разъяснительную работу по склонению на добровольное лечение в специальные наркологические учреждения лиц, больных наркоманией, а также допускающих потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, и хронических алкоголиков, систематически нарушающих общественный порядок, либо ущемляющих законные права и интересы на почве систематического употребления спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ. Оказывают содействие работникам здравоохранения в направлении на добровольное либо принудительное лечение психически больных лиц, представляющих опасность для окружающих;

— оказывают содействие сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в выявлении родителей или

их заменяющих, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию и обучению детей, а также работников образовательных, воспитательных, лечебных либо иных учреждений, нарушающих права и законные интересы несовершеннолетних, совершающих в отношении их противоправные действия, и по принятию к ним мер в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— осуществляют в пределах своей компетенции контроль и профилактическую работу с несовершеннолетними правонарушителями, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

— старшие участковые уполномоченные милиции, участковые уполномоченные милиции вправе рассматривать дела об административных правонарушениях совершаемых несовершеннолетними (имеются в виду лица, достигшие 16 лет и имеющие право на управление транспортными средствами категории «А») в сфере дорожного движения и налагать административные наказания от имени органов внутренних дел в соответствии со ст. 23.3 (п. 9) КоАГI РФ.

Аппараты криминальной милиции в пределах своей компетенции:

1) выявляют, предупреждают, пресекают и раскрывают преступления несовершеннолетних, а также устанавливают лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

2) выявляют несовершеннолетних правонарушителей, группы таких, а также несовершеннолетних, в организованные преступные группы или в преступные сообщества (преступные организации), и принимают меры по предупреждению совершения ими преступлений и другие;

Сотрудники следственных подразделений оказывают воспитательное воздействие во время производства следственных действий, а также вскрывают причины и условия, способствующие совершеншо несовершеннолетними преступлений и правонарушений, принимают меры к их устраненшо, всесторонне выясняют сведения о личности правонарушителей и информируют подразделения по делам о несовершеннолетних.

Таким образом, общим в деятельности вышеперечисленных служб и подразделений является то, что мероприятия в отношении несовершеннолетних проводиться параллельно с их основными обязанностями.

Подразделения по предупреждению правонарушений несовершеннолетних и центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей относятся к милиции общественной безопасности и выполняют наиболее значительный объем мероприятий по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Основной их задачей является профилактика противоправного поведения детей и подростков.

Основываясь на общих концептуальньтх позициях34, следует указать, что всю совокупность полномочий органов внутренних дел (милиции) по исполнению законодательства об административной ответственности несовершеннолетних условно можно разделить на полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях; обеспечению производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних; рассмотрению соответствующих дел об административных правонарушениях; пересмотру решений по делам об административных правонарушениях; исполнению постановлений о назначении административных наказаний.

По общему правилу в соответствии с ч. Iст. 28.3 КоАЛ РФ протоколы об административных правонарушениях составляется должностными лицами органов, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах компетенции соответствующего органа.

Таким образом, сотрудники органов внутренних дел в зависимости от их функциональных обязанностей и принадлежности к той или иной службе органов внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, по статьям КоАГI РФ. Помимо этого должностные лица органов внутренних дел (милиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, а перечень таких должностных лиц в настоящее время определен приказом МВД России «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» от 2 шоня 2005 года Х2 444.

Таким образом, административно-процессуальные меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях органами внутренних дел, в отношении несовершеннолетних нарушителей представляют собой разновидность правовых мер в целом (доставление, административное задержание, привод, составление протокола, получение объяснения, досмотр, изъятие, назначение экспертизы, истребование документов и т.д.), однако имеют дополнительную нормативную основу, определяющую как правовой статус субъекта их применения (ОВД), так и статус несовершеннолетних. Соответственно, отличие мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних заключается в процессуальных особенностях применения данных мер, которые связны со спецификой правового статуса данных субъектов. К сожалению, четкое закрепление порядка применения указанных мер к несовершеннолетним правонарушителям, являющихся особыми субъектами административной ответственности, в действующем законодательстве отсутствует, имеются лишь отдельные положения, касающиеся конкретных мер.

Анализ мер, применяемых к несовершеннолетним правонарушителям сотрудниками органов внутренних дел на всех стадиях производства, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, назрела необходимость нормативного закрепления положения об обязательности сообщения о применении любой, из исследуемых мер к несовершеннолетнему его родителям или лицам, их заменяющим, а также последующего присутствия законных представителей несовершеннолетнего при производстве процессуальных действий в соответствии с положениями ст. 25.3 КоЛи РФ. Однако данное обстоятельство не должно противоречить принципу оперативности производства по делам несовершеннолетних, нельзя допускать волокиту в оформлении процессуальных действий. Во-вторых, в целях обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних в случае необходимости задержания несовершеннолетнего правонарушителя представляется целесообразным доставлять его (вне зависимости от места его проживания и удаленности от места совершения правонарушения) в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД с сообщением об эгом оперативному дежурному по ОВД, производить разбирательство по делу с последующей его передачей на рассмотрение не в Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, а в специализированный суд (в перспективе по делам несовершеннолетних). По мнению большинства сотрудников органов внутренних дел, существенных отличий в процедуре проведения личного досмотра (ст. 27.7 КоАП РФ) и личного обыска (ст. 184 УиК РФ) не выявлено, поэтому видится необходимым уточнение названия административно-процессуальной меры как «административный личный обыск» ДЛЯ конкретизации возможных действий сотрудников органов внутренних дел при применении данной принудительной меры с соблюдением всех требований, предусмотренных действующим законодательством.

Для подтверждения достоверности полученных доказательств по делу об административном правонарушении, связанным с нахождением лица, его совершившего, в состоянии опьянения, к указанным в ст. 27.12 КоАП РФ основаниям направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения следует добавить совершение лицом административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.9, 20.20, 20.2 1, 20.22 КоЛИ РФ.

Основным нормативным актом, регламентирующим взаимодействие служб и подразделений ОВД по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов является ранее указанное Наставление о порядке взаимодействия сотрудников подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, дознания и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, утвержденное приказом МВД РФ от 13 мая 2003 года.

Данным актом определено, что совершившие правонарушения несовершеннолетние могут быть доставлены в дежурную часть горрайоргана или в ПДП на срок не более трех часов. Разбирательство проводит должностное лицо подразделения по делам несовершеннолетних, а в его отсутствии - оперативный дежурный. При доставлении устанавливаются данные, характеризующие его личность, сведения о родных или законных представителях, условиях воспитания, в необходимых случаях оформляются материалы для привлечения к административной или уголовной ответственности. О задержании обязательно уведомляются его родители или заменяющие их лица. После разбирательства несовершеннолетнего передают в установленном порядке родителям или законным представителям, о чем делается отметка в протоколе административного задержания и книге учета лиц, доставленных в дежурную часть ОВД с указанием времени передачи и лица, которому передан несовершеннолетний.

Необходимо отметить, что хотя в своем большинстве сотрудники подразделений и служб милиции общественной безопасности не рассматривают дела об административных правонарушениях несовершеннолетних и не применяют к ним меры административной ответственности, как правило, в соответствии с действующим законодательством они входят в состав комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при городских (районных) администрациях35, что позволяет им непосредственно участвовать в рассмотрении конкретных вопросов о привлечении несовершеннолетних правонарушителей к административной ответственности.

Анализ статей 23.2 и 23.3 КоАП РФ позволяет сделать следующие выводы: во-первых, дела об административных правонарушениях, совершенные несовершеннолетними, рассматривают районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами местного самоуправления районов и городов, однако протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных в ст. 23.3 КоЛИ РФ, составляют сотрудники органов внутренних дел с последующей передачей материалов на рассмотрение указанным комиссиям; во-вторых, дела об административных правонарушениях в области дорожного движения рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его а рассмотрение указанной комиссии. Таким образом, органы внутренних дел имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних в сфере дорожного движения.

В частности, рассматривать дела о таких административных правонарушениях несовершеннолетних от имени ОВД вправе:

А) начальник ГИБДД, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями КоАП РФ: 12.2, 12.6, 12.3,12.11, 12.12, 12.13, 12.23, 12.14, 12.17, 12.24, 12.25, 12.33 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Б) сотрудники ГИБДД, имеющие специальное звание — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями КоАП РФ: 12.1, 12.2 ч.1,2 , 12.5 ч.1, 12.18, 12.19, 12.20, 12.30 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

В) государственные инспектора дорожного надзора — об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.33 КоАП РФ

Г) старшие участковые уполномоченные милиции, участковые уполномоченные милиции — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями КоАП РФ:

12.1 «Управление транспортным средством, нё зарегистрированным в установленном порядке»;

12.2 ч.1, 2 «Управление транспортным средством с нарушением правил установки наем государственных регистрационных знаков»;

12.3 «Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения» (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки);

12.23 ч.2 «Нарушение правил перевозки людей»;

12.28 «Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах»;

12.29 ч. 1, 2 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом 1ЛИ иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения»;

12.30 ч. 1 «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо легкого вреда здоровью потерпевшего»;

Следует заметить, что дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматриваются по месту жительства лица,, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 29.5 КоАЛ РФ). В этой связи возникают трудности при применении норм законодательства в случаях совершения административных правонарушений несовершеннолетними иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также их родителями или иными законными представителями. На практике данное положение в большинстве случаев приводит к безнаказанности правонарушителей.

Полномочия органов внутренних дел по пересмотру постановлений делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним лицом, сводятся к следующему.

Во-первых, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом ОВД, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, которые должны при рассмотрении жалобы руководствоваться положениями главы 30 КоАГI РФ; во-вторых, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается должностному лицу, которое вынесло постановление по делу и которое обязано в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела соответствующий суд, вышестоящий орган, должностному лицу (ст. 30.2 КоАП РФ).

В связи с тем, что к несовершеннолетним правонарушителям органы внутренних дел могут применить только предупреждение или назначить административный штраф, от данного обстоятель9тва зависит объем полномочий по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что в практической деятельности органов внутренних дел существуют проблемы реализации указанных полномочий. Это связано, во-первых, с несоблюдением действующих правовых норм самими сотрудниками органов внутренних дел, с допущением отступлений от требований закона. Данное утверждение, к сожалению, подтверждается результатами проверки основных показателей правоприменительной деятельности в отношении несовершеннолетних правонарушителей органами прокуратуры (на примере Орловской области).

Среди наиболее типичных нарушений принципа законности со стороны сотрудников ОВД можно выделить:

1) несоблюдение сроков составления протокола административном правонарушении (ст. 28.5 КоАП РФ): протокол составляется через 5 дней (вместо двух);

2) нарушение подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних (ст. 23.2 КоАП РФ).

3) неправильная квалификация деяния несовершеннолетнего (составление протокола на родителей по ст. 20.22 КоЛИ РФ, когда несовершеннолетний достиг 16 лет, то есть деяние должно быть квалифицировано по ст. 20.2 1 КоАП РФ);

Справка о результатах проверки райпрокуратурами и областной прокуратурой соблюдения законодательства об административных правонарушениях несовершеннолетних, ответственности родителей или лиц, их заменяющих, за воспитание детей. Орел. 10 апреля 2003 года.

4) при выявлении правонарушения физическому лицу не разъясняются его права и обязанности, предусмотренные ст. 25.1 КоАГ1 РФ;а требуется формальная подпись об ознакомлении с положениями этой статьи;

5) не составляются протоколы о доставлении или задержании несовершеннолетнего, не делаются соответствующие записи о доставлении и задержании несовершеннолетнего (ст. 27.2, 27.4 КоАЛ РФ), обязательном сообщении об этом родителя’i или лицам, их заменяющим.

6) выявлены факты осуществления производства по делу об административном правонарушении в случаях, когда в действиях несовершеннолетнего имелись признаки крайней необходимости, а также в случаях, когда сроки давности привлечения к административной ответственности истекли.

В правоприменительной практике не всегда соблюдается правило, предусмотренное ст. 28.6 КоАЛ РФ, о назначении наказания без составления протокола. Во-вторых, поддерживая мнение А.А. Абдурахманова и Й.В. Полосина, которые считают, что проблемы в производстве возникают в связи с несовершенством административного законодательства, в частности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

на практике зачастую не выполняются требования ст. 28.8 КоАП РФ о том, что срок направления протокола об административном правонарушении — одни сутки с момента его составления

2) не предусмотрена ответственность родителей или лиц, их заменяющих, за совершение административных правонарушений несовершеннолетних до 16 лет (за исключением ст. 20.22 КоАП РФ).

З) существенные затруднения вызывают вопросы производства по делам об административных правонарушениях, касающихся вовлечения несовершеннолетних в попрошайничество или их использований в попрошайничестве. В КоАП РФ ответственности за данное правонарушение не предусмотрено. Для применения же норм УК РФ (ст. 151) на практике органам прокуратуры требуется документально зафиксированная система вовлечения в бродяжничество и попрошайничество.

4) снижению эффективности административно - юрисдикционной деятельности должностных лиц органов внутренних дел в значительной степени способствует выведение из состава комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав сотрудников, непосредственно осуществляющих работу с подростками и их представителями руководящего звена М0Б39.

Таким образом, можно сделать следующий вывод:

Во-первых, в настоящее время с учетом действующего законодательства РФ об административных правонарушениях требуется систематизация полномочий конкретных служб и подразделений органов внутренних дел с комментированием норм КоЛИ РФ по применению мер административного принуждения в отношении несовершеннолетних правонарушителей. Это вызвано фактическим «сваливанием» работы с несовершеннолетними на подразделения по делам нёсовершеннолетних и центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД, хотя следует заметить, что борьба с правонарушениями несовершеннолетних должна быть основана на комплексном решении вопросов при участии всех подразделений органов внутренних дел.

И во-вторых, закрепленные в правовых нормах полномочия органов внутренних дел по исполнению законодательства об административной ответственности несовершеннолетних реализуются зачастую с нарушениями установленных требований, что вызвано недисциплинированностью самих сотрудников и несовершенством КоАП РФ. данное обстоятельство негативно влияет на правоприменительную деятельность ОВД.

**2.** **Компетенция участкового уполномоченного милиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений несовершеннолетних**

**2.1 Задачи и функции участкового уполномоченного милиции по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних**

Административные правонарушения, совершаемые несовершеннолетними относятся к числу проблем, вызывающих особую озабоченность общества и государства. На протяжении последних 30 лет темпы роста преступности среди несовершеннолетних устойчиво превышают аналогичный показатель среди взрослых в среднем в 2,5 раза.

Так, в январе—сентябре 2007 г. на территории Кромского района Орловской области РФ при участии несовершеннолётних совершены 19 преступлений, то есть каждое четырнадцатое из числа выявленных органом внутренних дел, из них около 73% — в составе группы. Каждый третий несовершеннолетний совершил преступление в состоянии опьянения, каждый пятый на момент совершения преступления не учился и не работал. В преступности несовершеннолетних в последнее время наблюдаются тревожные тенденции: она приобретает отчетливо выраженный агрессивный и корыстный характер; продолжается ее «омоложение» (треть преступлений совершается подростками до 15 лет); частым явлением в ряде регионов страны становятся массовые драки между враждующими группировками подростков.

Несовершеннолетними совершается большое количество административных правонарушений. Пьянство, алкоголизм, наркомания, токсикомания, проституция эти негативные явления в среде несовершеннолетних достаточно распространены. Количество несовершеннолетних, к которым приняты меры воздействия за распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции или появление в общественных местах в состоянии опьянения, возросло на Так, на территории Кромского района на 9 месяцев 2006 года было выявлено всего одно правонарушение, совершенное несовершеннолетним. На 9 месяцев 2007 года эта цифра составила уже 10 административных правонарушений, т.е. это в 10 раз больше чем в 2006 году. Ежегодно по России в сферу профилактического воздействия правоохранительных органов попадает свыше 60 тыс. подростков правонарушителей и более 100 тыс, родителей, отрицательно влияющих на поведение детей. Главным условием совершения несовершеннолетними правонарушений является их безнадзорность, то есть отсутствие или значительное ослабление наблюдения или контроля за формированием личности и поведением несовершеннолетних со стороны семьи, а также государственных и общественных организаций.

Практика показывает, что правонарушения несовершеннолетними зачастую совершаются:

- в силу «ложного» героизма, самоутверждения и лидерства в группе подростков;

- из-за распространения среди подростков представлении о допустимости насильственных действий в конфликтных ситуациях, под влиянием средств массовой информации, пропагандирующих «суперменство», жестокость, культ насилия, презрение к окружающим;

- несвоевременного выявления сотрудниками милиции криминальных семейно-бытовых ситуаций, неудовлетворительного реагирования на такие конфликты;

- неадекватных мер, принятых к подросткам, за ранее совершенное преступление или правонарушение, породившие чувство безнаказанности и вседозволенности;

- нерешенности проблемы досуга и трудовой занятости несовершеннолетних;

- слабой организации по выявлению несовершеннолетних, стра- дающих психическим заболеванием;

- недостаточной профилактической работы.

Такие подростки легко попадают под влияние взрослых и уличной Микросреды. Нарастание негативных тенденций в динамике преступности среди несовершеннолетних происходит в связи с тем, что органы и учреждения, на которые возложены охрана прав, обучении воспитание несовершеннолетних, с запозданием реагируют на нужды детей, оставшихся без родительского попечения, не принимают экстренных мер по устройству детей и подростков, лишившихся семьи, ушедших от пьющих и истязающих их родителей: для решения этой задачи необходимо формирование единой государственной политики, призванной решить проблемы детства и юношества, обеспечить социальную и правовую защиту несовершеннолетних. Важным этапом стало принятие Указа Президента РФ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» 46 от 6 сентября 1993 г - данный нормативный акт заложил основу для развития законодательства о профилактике правонарушений и защите прав несовершеннолетних и предусматривал создание государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. Г4 120-ФЗ (в ред. Федеральных законов ог 13 января 2001 г. ЬГ2 1 -Ф3, от 7 июля 2003 г. 1Ч 111 -Ф3) в данную систему входят:

1) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

2) органы управления социальной защитой населения;

3) органы управления образованием;

4) органы опеки и попечительства;

5) органы по делам молодежи;

6) органы управления здравоохранением;

7) органы службы занятости;

8) органы внутренних дел.

В указанном Федеральном законе сформулированы основные понятия, необходимые для применения в профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних.

Безнадзорный — это несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц.

Беспризорный — безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

Антиобщественные действия несовершеннолетнего, выражающиеся в систематическом употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, спиртных напитков, занятии проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством, а также иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц.

Индивидуальная профилактическая работа — деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Множественность субъектов профилактики, различающихся по характеру, масштабам, формам и методам деятельности, — одна из существенных особенностей профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Из приведенного выше перечня видно, что ОВД (и как составляющая- служба участковых уполномоченных милиции), являются хотя и, несомненно, важным, но лишь одним из звеньев государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. То есть правовые меры, а тем более административно-принудительные меры должны играть лишь вспомогательную роль. В соответствии со ст.20 ФЗ « Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»49 органы внутренних дел в пределах своей компетенции принимают участие в предупреждении правонарушений несовершеннолетних, а так же оказывают в этих целях необходимое содействие:

подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

центрам временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

подразделениям криминальной милиции органов внутренних дел;

другим подразделениям органов внутренних дел, осуществляющим меры по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

Несмотря на то, что основная тяжесть непосредственной борьбы с правонарушениями, совершаемых несовершеннолетними лежит на

правоохранительных органах, а частности на подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, служба участковых уполномоченных милиции играет немаловажную роль в данном направлении. На наш взгляд, целесообразно более подробно остановиться на задачах и функциональных обязанностях, стоящих перед службой участковых уполномоченных милиции в борьбе: с правонарушениями, совершаемыми несовершеннолетними.

В соответствии с ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» основными задачами деятельности по профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, являются:

1 .Предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

2. Обеспечение защиты прав и законных интереов несовершеннолетних;

З. Социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально- опасном положении;

4. Выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

думается, что вышеперечисленные задачи одинаково стоят перед всеми органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе и перед службой участковых уполномоченных милиции органов в пределах установленной законом компетенции. Возникает необходимость определить перечень задач стоящих перед службой УУМ по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

В соответствии с Законом «О милиции» от 18 апреля 1991 51г. задачи милиции являются:

1. Обеспечение безопасности личности;

2. Предупреждение и пресечение преступлений административных правонарушений;

З. Выявление и раскрытие преступлений;

4. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

5. Защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

6. Оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных настоящим законом.

В соответствии с инструкцией по организации деятельности участкового уполномоченного милиции <участковый уполномоченный милиции органов внутренних дел является представителем милиции общественной безопасности и выполняет возложенные на него задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка на закрепленной за ним территории. таким образом, исходя из Положения о милиции общественной безопасности в РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 2 декабря 1998 г. задачами участкового уполномоченного милиции являются:

1. Обеспечение личной безопасности граждан;

2. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

3. Предупреждение и пресечение преступлений т административных правонарушений;

4. Раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, и расследование преступлений в форме дознания;

5. Оказание, в пределах установленных законом компетенции, помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

Исходя из всего вышеперечисленного, постараемся все же определиться с перечнем задач, стоящих перед участковым уполномоченным милиции в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Задачами участкового уполномоченного милиции в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых несовершеннолетними являются:

1. Предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Проведение общей и индивидуальной профилактики.

2. Выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

З .Выявление и пресечение случаев совершения несовершеннолетними правонарушений и/или преступлений;

4. Выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

5. Укреплению взаимодействия с подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, органами социальной защиты, образования, занятости, здравоохранения, трудовыми коллективами, общественными объединениями и благотворительными фондами по вопросам профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Таким образом, определившись с перечнем задач, стоящих перед службой УУМ по вопроса предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, можно определиться с перечнем его функциональных обязанностей в данном направлении.

Основным содержанием работы участкового уполномоченного милиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является комплекс разнообразных мероприятий социального, организационного и воспитательного характера.

Проводя не реже одного раза в квартал поквартирный (подворный) обход административного участка в целях изучения и анализа складывающейся на административном участке оперативной обстановки, участковый уполномоченный милиции обязан:

- выявлять родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих ‘или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию и обучению детей, а также работников образовательных, воспитательных, лечебных либо иных учреждений, нарушающих права и законные интересы несовершеннолетних, совершающих в отношении их противоправные действия;

- выявлять на административном участке лиц, имеющих малолетних

несовершеннолетних детей и допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача, хронических алкоголиков, психически больных, создающих непосредственную опасность для себя, своих детей и окружающих;

- выявлять несовершеннолетних с девиантным (отклоняющимся) поведением;

- устанавливать места сбора и концентрации групп подростков антиобщественной направленности, а также места, где чаще всего допускаются нарушения общественного порядка и совершаются преступления;

- устанавливать организаторов, либо содержателей притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ, занятия проституцией, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;

- предупреждать и пресекать групповые противоправные проявления со стороны несовершеннолетних, акты вандализма, антиалкогольное законодательство и другие уличные правонарушения, контролировать

соблюдение правил поведения детей и подростков в общественных местах;

- доставлять в подразделения органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних заблудившихся детей;

- осуществлять индивидуальную профилактическую работу с родителями и лицами, их заменяющими, отрицательно влияющими на воспитание детей;

- проводить разъяснительную работу с несовершеннолетними, допускающими нарушения общественного порядка, употребление спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача;

- осуществлять контроль и профилактическую работу с несовершеннолетними правонарушителями, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних;

- осуществлять взаимодействие с образовательными, религиозными, спортивными и другими организациями и учреждениями в целях оказания воспитательного воздействия на детей и подростков с девиантным поведением и профилактики правонарушений несовершеннолетних;

- информировать начальника и заинтересованные подразделения органа внутренних дел о выявленных нарушениях и принимать меры к их устранению.

Но, несмотря на широкий перечень функциональных обязанностей, сосредоточенных у участкового уполномоченного милиции и у других органов системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, все же, вопросы предупреждения правонарушений несовершеннолетних в последние десятилетия представляют серьезную проблему, переросшую рамки деятельности правоохранительных органов. Опыт деятельности на данном направлении, в частности органов внутренних дел, а в их составе- службы УУМ, убедительно доказывает, что успех в решении рассматриваемой проблемы может быть достигнут лишь согласованными усилиями целого ряда государственных и общественных структур. Существенную роль в этом процессе играет административно-правовое предупреждение правонарушений несовершеннолетних, поскольку оно обычно позволяет оказать необходимое воспитательное воздействие на несовершеннолетнего правонарушителя еще на стадии его до преступного поведения вместе с тем данный вид предупредительной работы с несовершеннолетними нуждается в существенной корректировке. Во многом это обусловлено как несовершенством современной нормативной правовой базы, регламентирующей указанную сферу общественных отношений, так и разрушением существовавшей в советский период нашей истории системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, утратой колоссального опыта, накопленного за многие годы, нестабильностью социально-экономической ситуации в стране.

Данная область общественных отношений к настоящему времени регламентируется, в частности, Конституцией Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом от 24 июня 1999 г. ЗЧ 1 20-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральным законом от 24 шоля 1998 г. ЗГ 1 24-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Приказом МВД РФ ЗЧ9О0 от 16.09.02, утвердившем инструкцию по организации деятельности УУМ и рядом ведомственных и межведомственных нормативных правовых актов. Указанные акты на сегодняшний день оставляют ряд проблемных вопросов превентивной борьбы с правонарушениями несовершеннолетних без ответа. Поэтому, к сожалению, приходится констатировать, что нормативная база, посвященная регламентации вопросов предупреждения правонарушений несовершеннолетних, находится еще в стадии формирования.

Правонарушения, совершаемые несовершеннолетними, являются фактором, в значительной мере определяющим состояние криминогенной ситуации в Российской Федерации. Известно, что нарушение принципа не от соответствующих подразделений органов внутренних дел, как правило, не достигает своей цели.

Подводя итог этому вопросу, можно сделать следующий вывод::

Задачами участкового уполномоченного милиции в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых Несовершеннолетними являются:

1. Предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Проведение общей и индивидуальной профилактики.

2. Выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

З.Выявление и пресечение случаев совершения несовершеннолетними правонарушений и/или преступлений;

4. Выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

5. Укреплению взаимодействия с подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, органами социальной защиты, образования, занятости, здравоохранения, трудовыми коллективами, общественными объединениями и благотворительными фондами по вопросам профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

В настоящий момент административно-правовые проблемы предупреждения участковым уполномоченным милиции правонарушений, совершаемых несовершеннолетних носят многоаспектный характер и находятся в комплексном подходе и детальной теоретической разработке. На практике возникает ряд вопросов, одной из причин которых вновь и вновь остается «недоработанность» административного законодательства в анной сфере.

Ярким примером этого является отсутствие в Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, утверждённой Приказом МВД РФ Х 900 от 16.09.02., круга задач, перечня и обязанностей участкового уполномоченного милиции в вопросах предупреждения и пресечения административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними лицами.

**2.2 Административно-юрисдикционные полномочия участковых уполномоченных милиции в отношении несовершеннолетних**

Занимая специфическое место в системе государственного аппарата, органы внутренних дел осуществляют различные виды правоохранительной деятельности, в том числе и административно-юрисдикционную. Правильное использование органами внутренних дел возможностей административной юрисдикции оказывает большое влияние не состояние общественного порядка и общественной безопасности. Административная юрисдикция представляет собой деятельность органов исполнительной власти и должностных лиц по разрешению дел об административных правонарушениях и применению соответствующих юридических санкций.

Административная юрисдикция является разновидностью право применения. Ее содержанием являются сбор, исследование, оценка информации и принятие решения. Компетентный орган устанавливает прежде всего факты, имеющие юридическое значение (совершение определенного правонарушения). При этом требуется выяснить: было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, имеются ли обстоятельства, смягчающие либо отягчающие ответственность, причинен ли имущественный ущерб и др.

Таким образом, административная юрисдикция обладает всеми признаками, которые присущи юрисдикции в целом. К их числу относятся: наличие правонарушения, определенная процедура рассмотрения дела, обязательность принятия юрисдикционного акта. Являясь одним из видов правоохранительной деятельности, административная юрисдикция осуществляется многими органами государства, в том числе и органами внутренних дел, в частности, участковыми уполномоченными милиции. В этой связи служба УУМ наделена широким кругом полномочий, в рамках которых она реализуют принадлежащее ей право привлечения к административной Ответственности ,,за правонарушения, совершаемые несовершеннолетними лицами. При этом юрисдикция участковых уполномоченных милиции имеет свои особенности по сравнению с другими административно-юрисдикционными органами.

1. Основные юрисдикционные полномочия органы внутренних дел реализуют в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Такое положение обусловлено тем, что в соответствии с законодательством охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности является одной из важнейших задач, стоящих перед органами внутренних дел (милицией).

2. Широта охраняемых ОВД общественных отношений обусловливает больший по сравнению с другими органами объем юрисдикционных полномочий. Если другие административно-юрисдикционные органы отраслевой компетенции рассматривают, как правило, небольшую группу однородных административных правонарушений, то участковые уполномоченные милиции разрешают дела по наибольшему количеству административных правонарушений

3. Особенностью административно-юрисдикционной деятельноти участковых уполномоченных милиции является и то, что кроме рассмотрении и разрешения дел об административных правонарушениях, на них возлагается обязанность по пресечению и процессуальному оформлению правонарушений, подведомственных другим органам административной юрисдикции.

4. Административную юрисдикцию УУМ отличает также использование упрощенного порядка рассмотрения ‘и разрешения дел’ об административных проступках, который характеризуется минимумом процессуальных действий и наибольшей оперативностью. При этом протокол об административном правонарушении не составляется, а соответствующее решение принимается УУМ на месте правонарушения. Такая процедура является исключением из общих правил и предназначается для наиболее очевидных дел.

В соответствии с инструкцией по организации деятельности Участкового уполномоченного милиции, последний праве осуществлять административно- юрисдикционную деятельность в пределах, установленных законодательством РФ.

Производство по делам об административных правонарушениях как процессуальная деятельность складывается из действий целого ряда органов и лиц, которые, выступая от своего имени, могут влиять на исход дела. К их числу относятся лицо, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевший, их представители (по закону и по договору), свидетели, эксперт, специалист, переводчик и др.

Интересы лица, в отношении которого ведется производство по делу, а также потерпевшего, являющихся несовершеннолетними или лицами, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут реализовать свои права в производстве по делам об административных правонарушениях, вправе представлять их законные Представители: родители, усыновители, опекуны, попечители (ст. 25.3 КоАП РФ).

Решение задач производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, осуществляётся посредством доказывания, включающего в себя выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств. доказательствами по делу об административных правонарушениях являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке органы (должностные лица) устанавливают наличие или отсутствие административного правонарушения, виновность конкретного лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой совокупность основанных на законе процессуальных действий, совершаемых в определенной последовательности (по стадиям).

Традиционно выделяется четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях

1)возбуждение дела об административном правонарушении,

2)рассмотрение дела об административном правонарушении,

3)пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях,

4)исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Следует отметить, что к подведомственности УУМ относятся только первая стадия- возбуждение дела об административном правонарушении.

Содержание одноименных стадий и даже их последовательность могут зависеть от вида производства по делам об административных правонарушениях. Так, выделяют общее (обычный порядок) и упрощенное (ускоренное) производства. При упрощенном производстве протокол об административном правонарушении не составляется, наказание налагается в порядке ст. 28.6 КоАП РФ (например, объявление предупреждения на месте). В этом случае стадия пересмотра исключается, а три других сливаются воедино. Перечень стадий является универсальным по любому делу об административном правонарушении, что позволяет упорядочить процесс его изучения, а также оценки эффективности и законности. Стадия возбуждения дела об административном правонарушении представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных установление обстоятельств совершенного несовершеннолетним правонарушения, их процессуальную фиксацию и подготовку материалов, необходимых для разрешения дела по существу. На данной стадии производства устанавливается событие правонарушения, выясняктся время и место его совершения, собираются доказательства, подтверждающие виновность лица, в отношении которого ведется

Закон подробно регламентирует лишь содержание протокола об административном правонарушении (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ). Его форма может быть произвольной. Протокол об административном правонарушении, составленный УУМ на чистом листе бумаги своевременно и с указанием всех предусмотренных КоАП РФ сведений, влечет необходимые процессуальные последствия. В соответствии с п. 1 ч.2 ст.28.3 КоАП РФ, должностные лица ОВД, в том числе участковые уполномоченные милиции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по широкому кругу дел.

К примеру, УУМ вправе составить протоколы об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, если в их действиях содержаться составы ст. 20.3 «Пропаганда и демонстрация нацистской атрибутики или символики», ст. 20.5 «Нарушение требований режима чрезвычайного положения», ст. 12.8 «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения» и другие составы.

Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении должен составляться немедленно после выявления совершения административного правонарушения, а в случаях, когда требуются дополнительные разбирательства — в течение двух суток с момента выявления правонарушения (если проводилось административное расследование, то по его окончании).

Сведения, требующие отражения в протоколе, могут быть подразделены на три группы:

1. Первая группа сведений связана с закреплением обстоятельств совершения административного правонарушения. В протоколе указываются место, время совершения проступка, нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, дается описание самого противоправного действия. Эти данные необходимы для правильной квалификации правонарушения.

2. Вторую группу составляют сведения, характеризующие личность несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности. Это фамилия, имя, отчество лица, возраст, род занятий, место жительства, фамилия, имя, отчество родителей несовершеннолетнего. Выяснение этих сведений позволяет индивидуализировать применение мер наказания.

Обязательным условием составления прокола об административном правонарушении является точное установление личности субъекта, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Поскольку нередки случаи, когда нарушители в целях уклонения от ответственности выдают себя за других известных им граждан, протокол об административном правонарушении должен составляться на основании паспорта или других документов, удостоверяющих его личность. Обязательным условием составления протокола на несовершеннолетнее лицо, является присутствие при составлении протокола родителя или иного законного представителя несовершеннолетнего. Следует отметить, что объяснение у несовершеннолетнего отбирается так же в присутствии родителя или иного законного представителя.

Протокол составляется на лицо, совершившее административный проступок. Однако при появлении подростка в возрасте до 16 лет в общественных местах в пьяном виде либо распивающего спиртные напитки, в протоколе указываются сведения о его родителях или лицах, их заменяющих, поскольку к ответственности привлекаются не сами подростки, а лица, ответственные за их воспитание.

З. К третьей группе сведений относятся дата и место составления протокола, данные о его составителе, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются. Отсутствие сведений о лице, составившем протокол, делает его дефектным, так как неизвестно, составлен протокол уполномоченным на то лицом или нет.

Протокол подписывается его составителем, несовершеннолетним лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а так же родителем или законным представителем несовершеннолетнего, а при наличии свидетелей и потерпевшего подписывается также этими лицами.

Указанным лицам разъясняются их права и обязанности, предусмотренные ст. 25.1 КоАЛ РФ, о чем делается отметка в протоколе. Они вправе ознакомиться с содержанием протокола, внести в него свои замечания и объяснения, изложить мотивы отказа от подписи протокола. Объяснения граждан могут быть изложены на «отдельном листе» и приложены к протоколу.

В случае отказа несовершеннолетнего лица в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, от подписания протокола, в нем делается соответствующая запись.

Существенным процессуальным нарушением является опрос и составление протокола в то время, когда несовершеннолетний, привлекаемый к административной ответственности, находится в состоянии опьянения, то есть когда он не может дать объяснения по существу дела, понять содержание протокола и дать подписать его. В этом случае протокол должен составляться после вытрезвления указанного лица.

В случае если правонарушение совершено группой несовершеннолетних лиц, протокол составляется на каждого нарушителя отдельности. Составление одного протокола на всех правонарушителей не позволяет конкретизировать обвинение, предъявляемое каждому из них, и лишает их возможности прямо в протоколе дать свои объяснения по существу дела.

Согласно ч. б ст. 28.2 КоАГI РФ копия протокола вручается несовершеннолетнему лицу (законному представителю), в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему. В целях обеспечения явки лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, в соответствующие органы для рассмотрения дела об административном правонарушении в протоколе либо определении о направлении материалов дела по подведомственности, делается отметка под роспись об извещении лица о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении.

Итак, административно-юрисдикционные полномочия участкового уполномоченного милиции в отношении несовершеннолетних завершаются составлением административного материала на последнего. В административный материал входят следующие процессуальные документы: Протокол об административном правонарушении (о нем речь шла выше); Объяснение несовершеннолетнего лица по поводу совершения им административного правонарушения, отобранное в присутствии его родителей; Объяснение родителей несовершеннолетнего; Рапорт участкового уполномоченного милиции либо иного должностного лица по факту доставления н/летнего лица в ГРЛОВд (в случае, если н/летний был доставлен); Акт судебно- медицинского освидетельствования (в случае если несовершеннолетний находился в состоянии алкогольного опьянения); определение о передаче в районную/областную Комиссию по делам несовершеннолетних для дальнейшего рассмотрения и принятия законного решения.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Здесь Комиссия по делам несовершеннолетних на основе собранных материалов решает вопрос о виновности несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется щ5оизводство по делу, и определяет меру наказания.

Правовой регламентации стадии рассмотрения дела об административном правонарушении и принятия по нему решения посвящена глава 29 КоАП РФ.

данная стадия может быть представлена в виде последовательности следующих этапов:

1) подготовка дела к рассмотрению;

2)слушание дела;

З)вынесение решения по делу.

1. На первом этапе осуществляются мероприятия, предусмотренные ст. 29.1 КоАП РФ, составляются необходимые определения (например, о назначении места и времени рассмотрения дела, о возвращении протокола) либо выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ст. 29.4 КоАЛ РФ).

2. Порядок проведения второго этапа регламентирован ст. 29.7 Ко АП РФ. На данном этапе делаются соответствующие объявления, выясняются необходимые сведения, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства и др., в необходимых случаях выносятся определения (например, об отводе специалиста).

Общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении — 15 дней со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов. В необходимых случаях срок рассмотрения может быть продлен, но не более чем на один месяц, о чем выносится мотивированное определение.

Местом рассмотрения дела об административном правонарушении по общему правилу является место его совершения. В случае совершения административного проступка несовершеннолетним, а равно правонарушения, предусмотренного статьями 5.33, 5.34, 6.10, 20.22 КоАП РФ, дело рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Оценка доказательств — это мыслительная, логическая деятельность лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении. Объектом такой деятельности являются каждое из доказательств и все собранные по делу доказательства в их совокупности. Оценить всю совокупность доказательств — значит решить вопрос, дают ли они возможность принять категоричное законное юрисдикционное решение по делу об административном правонарушении.

3. По результатам рассмотрения дела выносится решение, которое бывает двух видов: постановление и определение (ст. 29.9 КоАП РФ).

Общие правила назначения административных наказаний регламентированы главой 4 КоАЛ РФ. Наказание назначаетс. в пределах санкции соответствующей нормы (в КоАП РФ имеются отдельные исключения, например, см. ч. З ст. 23.3); закон не допускает назначения наказания ниже низшего предела.

Рассматривая административно-юрисдикционную деятельность, осуществляемую УУМ по делам об административных правонарушениях совершаемых несовершеннолетними, возникает необходимость рассмотреть существующие недостатки в осуществлении производства по данной категории дел, а т.ж. проблемы мало эффективности деятельности службы УУМ по предупреждению и пресеченик административных правонарушений, совершаемых указанной категорией лиц. Отсутствие должной превенции на ранних стадиях формирования установок противоправного поведения у несовершеннолетнего, недостатки практики производства об административных правонарушениях, осуществляемого в отношении несовершеннолетних правонарушителей, родителей и лиц, их заменяющих, несоблюдение принципа неотвратимости наказания приводят впоследствии к совершению ими деяний с более высокой степенью общественной опасности. Таким образом, проблема совершенствования практики производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних, родителей и гиц, их заменяющих, имеет высокую степень актуальности.

Порядок рассматриваемого производства строго регламентирован законодательством и отступления от требований закона недопустимы. Вместе с тем, в отдельных регионах при осуществлении производства по делам в отношении несовершеннолетних правонарушителей, родителей и лиц, их заменяющих, зачастую игнорируются предписания нормативных актов.

Так, согласно статье 24.5 КоЛИ РФ, производство по делам об административных правонарушениях, совершенных нсовершеннолетними правонарушителями, не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при наличии следующих обстоятельств:

- отсутствие события административного правонарушения;

- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе не достижение физическим лицом на момент совершения противоправйых действий (бездействия) возраста административной ответственности или невменяемость правонарушителя;

- действия несовершеннолетнего в состоянии крайней необходимости;

- издание акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания;

- отмена закона, установившего административную ответственность;

- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

- наличие по одному и тому же факту совершёния противоправных действий (бездействия) несовершеннолетним, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

- смерть несовершеннолетнего правонарушителя, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Тем не менее, в ходе анализа правоприменительной практики выявлены факты производства по делу об административном правонарушении в случаях, когда в действиях несовершеннолетнего имелись признаки крайней необходимости, а также в случаях, когда сроки давности привлечения к административной ответственности несовершеннолетнего истекли63.

В отдельных регионах имеются недостатки практики производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в отношении несовершеннолетних правонарушителей, родителей и лиц, их заменяющих, при оформлении протоколов об административном правонарушении, в которых в обязательном порядке должны быть указаны64:

- дата и место составления протокола;

- должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;

- сведения о личности несовершеннолетнего правонарушителя;

- место, время совершения и событие совершенного правонарушения;

- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если таковые имеются;

- статья нормативного акта (КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации), предусматривающая административную ответственность за совершение данного правонарушения;

- объяснения правонарушителя, потерпевших, свидетелей;

- иные сведения, необходимые для своевременного, всестороннёго, полного и объективного рассмотрения данного дела.

В то же время, анализ практики производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних свидетельствует о многочисленных случаях небрежности при составлении протокола по фактам совершения несовершеннолетним административного правонарушения. В соответствии с ч. 5 статьи 28.2 КоАП РФ, протокол об административном правонарушении подписывается лицом, его составившим, несовершеннолетним правонарушителем, в отношении которого составлен протокол, ‘его родителем, при наличии потерпевших и свидетелей протокол может быть также подписан и этими лицами. В случае отказа несовершеннолетнего правонарушителя от подписания протокола, в нем делается запись об этом. При подписании протокола лицо, в отношении которого он составлен, имеют место факты лишения подростков возможности сделать замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы отказа от его подписания.

В соответствии с ч. З ст. 28.2 КоАП в протоколе об административных правонарушениях несовершеннолетних должна производиться запись о разъяснении правонарушителю его прав, которые заключаются в том, что он вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство, обжаловать постановление по делу. Однако эта запись в протоколах зачастую отсутствует.

К сожалению нередки случаи игнорирования требований правовых норм о необходимости обязательного сообщения родителям или лицам их заменяющим о каждом факте задержания несовершеннолетних. При производстве личного досмотра несовершеннолетнего, а также досмотра вещей, находящихся при нем или обнаруженных на месте совершения правонарушения и имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении обязательным требованием является присутствие при проведении рассматриваемого действия двух понятых, что не всегда соблюдается, либо в протокол вписываются вымышленные лица. Итогом такого положения дел становится признание процедуры получения доказательств не соответствующей установленному порядку административного производства, в то время как вещественные доказательства по делам об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, а также в отношении несовершеннолетних, зачастую имеют принципиальное значение в общей Доказательственной базе значение. дополнительным способом закрепления производимых изъятий вещей и документов может выступать фото. и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации Вещественных доказательств, что также применяется далеко не в полном объеме, особенно в сельской местности, что обусловлено, в том числе, и любой технической оснащенностью низовых подразделений ОВД, а разрешение указанных вопросов является обязательным для УУМ, рассматривающего дела об административных правонарушениях Все это приводит к нарушению условий объективного, полного и всестороннего рассмотрения дела, ущемляет права как лиц, привлекаемых к административной ответственности, так и потерпевших.

Немаловажным моментом, влияющим на оценку законности процедуры производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в отношении несовершеннолетних правонарушителей, родителей и лиц, их заменяющих, является соблюдение сроков рассмотрения дела. Статья 29.6 КоАП РФ установила общее правило, в соответствии с которым дела рассматриваются уполномоченными на то органами (должностными лицами) в 15-дневный срок. В случаях, определенных в ч.2 указанной статьи, срок может быть продлен до 1 месяца. Однако нередки случаи затягивания рассмотрения дел.

Необходимо отметить, что проблемы в практике производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в отношении несовершеннолетних правонарушителей, родителей и лиц, их заменяющих, возникают также в связи несовершенством административного законодательства, в частности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, можно сделать следующий вывод:

Под административно-юрисдикционной деятельностью участкового уполномоченного милиции по делам об административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, следует понимать деятельность службы УУМ по возбуждению административно-юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними лицами. Следует отметить, что на практике, при производстве по данной категории дел возникает ряд проблем. И одной из основных причин этих проблем является пробелы в ныне действующем законодательстве, в частности, в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

**2.3 Взаимодействие участкового уполномоченного милиции с другими службами и подразделениями ОВД по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними**

Одним из направлений деятельности участкового уполномоченного милиции является работа с несовершеннолетними правонарушителями, родителями и лицами, их заменяющими.

По данным проведенного исследования, временные затраты на реализацию указанной функции в общем объеме работ городских и сельских участковых уполномоченных милиции составляют соответственно 1,9% и 2,0% от общего бюджета рабочего времени. Незначительный объем рабочего времени, который занимает эта работа, объясняется тем, что данное направление деятельности не является профилирующим для участкового уполномоченного милиции. Служба участковых уполномоченных милиции, не являясь в соответствии с законодательством, субъектом профилактики беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, призвана оказывать помощь сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних в осуществлении данной деятельности65.

Как показывает практика, в каждом административном районе в предупредительную работу с несовершеннолетними, кроме службы УУМ, прямо или косвенно вовлечено около 50 различных по функциональному назначению, характеру и ведомственной подчинённости органов, учреждений и организаций. К сожалению, осуществляемое ими взаимодействие часто является формальным и не способствует объединению усилий по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Даже наличие у всех субъектов превентивной деятельности единой цели не приводит к эффективному её достижению.

Единство цели и различие функций предполагает необходимость координации и взаимодействия субъектов данной системы. Иначе говоря, для достижения эффективной работы системы профилактическая деятельность её элементов должна строиться на началах взаимодействия функционально- специализированных конкурирующих субъектов, объединенных общей целью, итогом которого станет не сумма результатов отдельных звеньев, а многократно возросший «совокупный результат системы».

Профилактика преступлений носит комплексный характер. От того, насколько полно учтены причины и условия совершения преступлений, насколько интенсивно воздействие на группы негативных факторов, питающих преступность, зависит успех предупредительной работы. Анализ состояния преступности среди несовершеннолетних в Российской Федерации и на отдельных её территориях за 2007г. свидетельствует о серьезных просчетах в организации работы служб и подразделений милиции, заинтересованных органов и организаций в совместной работе по профилактике подростковой преступности.

По оценке МВД России руководителями органов внутренних дел ряда МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации не принято исчерпывающих мер по выполнению положений Федерального закона от 24 июня

Ответственность за рост преступности среди (+6,2%) в 53 субъектах Федерации, ухудшение подавляющего большинства показателей этой работы по-прежнему возлагается на органы внутренних дел. Таким образом, МВД России принимает на себя ответственность за комплекс профилактических мероприятий, сочетающих задачи организационные, воспитательные, правовые, материально-технические. Представляется, что подобная постановка вопроса со стороны МВД России в условиях, когда иные субъекты не исполняют предусмотренных законодательством обязанностей - вынужденная и, хотелось бы надеяться, временная необходимость. Не может один и тот же орган с одинаковой эффективностью влиять, к примеру, на состояние преступности среди несовершеннолетних, причины которой - сложно переплетающиеся совокупности уголовно-правовых, криминологических, психологопедагогических, морально-эстетических, организационных и других проблем.

Обеспечение названных целей предполагает как совместное проведение заинтересованными органами профилактических мероприя1’ий, так и внесение предложений субъектам профилактики, иным органам и учреждениям об осуществлении ими действий, входящих в их компетенцию (об оказании социальной помощи подросткам и их семьям; применении к правонарушителям мер административного взыскания, рассмотрения возможности возбуждения уголовных дел и т. д.).

Характерным примером актуальности реализации данных предложений является порядок регламентации деятельности органов опеки и попечительства. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. устанавливает, что эти органы используют для профилактики правонарушений несовершеннолетних полномочия, предоставляемые им законодательством. При этом анализ положений Семейного и Гражданского кодексов Российской Федерации показывает, что они содержат более 15 норм, касающихся функций органов опеки и попечительства, связанных с применением принудительных мер воздействия к несовершеннолетним, их родителям, а также по осуществлению организационно-контрольных полномочий. В частности, органы опеки и попечительства имеют право обращаться в суд по вопросам ограничения или лишения родительских прав, ограничения или лишения несовершеннолетнего права самостоятельно распоряжаться своими заработками, стипендией или другими доходами, ограничения дееспособности родителей и т. д.

К сожалению, как показывает практика, даже совместные приказы МВД России, Министерства труда и социального развития Российской Федерации, Минздрава России, принятые в июне и августе 2003 г. и направленные на укрепление межведомственного взаимодействия в данной сфере, не принесли желаемого результата. Последовавшая административная реформа органов исполнительной власти только серьезно осложнила ситуацию.

Непременным условием успешного взаимодействия в профилактической деятельности является обеспечение своевременного и полного обмена информацией между субъектами профилактики. Поэтому информационно-аналитическая деятельность составляет базу функционирования всего механизма управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних.

Многие ученые подчеркивают важность сбора своевременной информации о подростках-правонарушителях, ее переработки, хранения и создания условий использования информации, необходимой для эффективного функционирования профилактической системы.

Для достижения указанных целей созданы определенные законодательные предпосылки. Согласно ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. органы и учреждения системы профилактики, в том числе служба участковых уполномоченных милиции, обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления грубого обращешiя, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, а также незамедлительно информировать:

комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав - о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних (на образование, труд, отдых, жилище и т. д.), о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

орган прокуратуры - о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;

орган внутренних дел (подразделения по делам несовершеннолетних)- о выявлении родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;

орган опеки и попечительства - о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;

орган управления социальной защитой - о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

орган управления образованием — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений, а также в связи

прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях;

орган управления здравоохранением - о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ.

Приведенный перечень не является исчерпывающим, поскольку в другие заинтересованные органы и учреждения направляется информация об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; об организации трудоустройства, отдыха и досуга несовершеннолетних и детей, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении, и по иным вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних. Причем полученная информация подлежит хранению и использованию порядке, обеспечивающем ее конфиденциальность.

Несмотря на достаточно подробную регламентацию порядка обмена информации, в практической деятельности по исполнению этих предписаний имеется много упущений, связанных с укрытием сведений о соверлении несовершеннолетними в учебных заведениях и по месту жительства мелких краж, хулиганства, употреблении наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ, спиртных напитков либо участии подростков в иных антиобщественных деяниях. Подобные случаи, как правило, обусловлены нежеланием информировать органы внутренних дел о правонарушениях, имевших место в учебных заведениях, неудовлетворительной работой должностных лиц субъектов профилактики и иными факторами. В данном случае вновь приходится констатировать отсутствие в законе положений об ответственности должностных лиц за укрытие информации.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным сформулировать ряд выводов, касающихся организационных форм взаимодействия заинтересованных субъекту профилактики правонарушений несовершеннолетних, а также предложений по устранению недостатков в этой деятельности.

1. Одной из важнейших особенностей организационных форм управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних является множественность субъектов профилактики, различающихся по характеру, масштабам, формам и методам деятельности, полномочиям и обязанностям.

При этом все субъекты, входящие в систему профилактики, сохраняют свою организационную самостоятельность и действуют лишь в пределах компетенции, установленной законом. Таким образом, каждый субъект профилактики является носителем конкретных прав и обязанностей, совокупность которых составляет его правовой статус. Однако меры ответственности за невыполнение обязанностей законом не установлены.

2. Несмотря на различие субъектов профилактики, они функционируют не изолированно, а во взаимодействии друг с другом. Подобные рекомендации, касающиеся функций заинтересованных органов и учреждений, обсуждались еще в 1977 г. при становлении системы профилактики. В частности отмечалось, что, различаясь по конкретным задачам, объему (масштабу), уровню и формам деятельности субъекты профилактики системно связаны, их объединяют: общая цель и совокупность “подцелей“, взаимосвязь нормативно закрепленных функций, правовая и информационно-аналитическая база, целенаправленное руководство, координация и планирование».

З. Совместная деятельность органов и учреждений, входящих в систему профилактики и не связанных между собой отношениями подчиненности; предполагает внедрение в практику ряда рекомендаций по совершенствованию взаимодействия. К основным из, них, на наш взгляд, относится: применение каждым субъектом профилактики лишь присущих ему форм и методов работы, равенство субъектов профилактики, невмешательство одних органов в исключительную компетенцию других органов и учреждений, установленную федеральными законами и другими нормативными правовыми актами; согласованность действий разных органов и учреждений для достижения общих целей; инициативность каждого органа в постановке вопросов для совместного обсуждения и решения; обеспечение заинтересованных органов сведениями, необходимыми для исполнения возложенных функций и их анализ; прогнозирование, планирование и контроль за устранением выявленных упущений и т. д.

4. Основным органом, обеспечивающим координацию деятельности субъектов профилактики, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, однако правовой акт об их работе существенно устарел и не отвечает современным требованиям.

5. Управление в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних представляет деятельность, успех которой в значительной степени зависит от комплексного использования органами внутренних дел и другими заинтересованными учреждениями возможностей всех ведомств и общественных формирований, участвующих в воспитательной работе с несовершеннолетними и предупреждении правонарушений. Это обусловливает необходимость внедрения в практику опыта ряда регионов и научных рекомендаций по таким проблемам. В частности, на наш взгляд, заслуживают рассмотрения:

рекомендации по разработке в регионах муниципальных профилактических программ на длительный период в целях обеспечения решения наиболее актуальных проблем, в том числе по предупреждению пьянства и наркомании, профилактике групповой и повторной преступности несовершеннолетних и по другим вопросам;

опыт УВД Воронежской области по совершенствованию аналитической деятельности путем использования информационно-поисковой системы <Подросток>, предназначенной для сбора и обобщения социально-криминологической информации о несовершеннолетних, совершивших преступления;

практика деятельности МВД Республики Башкортостан по использованию возможностей социально-профилактических центров микрорайонов по профилактике правонарушений и организации досуга несовершеннолетних по месту жительства;

опыт органов управления образованием и внутренних дел Свердловской области по правовой пропаганде среди несовершеннолетних и обучено подростков поведению в экстремальных ситуациях. Приведенные направления деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних, которые рекомендуются к внедрению, не являются исчерпывающими.

6. Совершенствование управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних в существенной степени зависит от решения ряда организационных вопросов деятельности органов внутренних дел. В этом отношении представляется необходимым:

осуществление мер по приближению сил и средств органов внутренних дел к населению. Пути такого приближения разнообразны: совмещение места работы и жительства сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных милиции; регулярное проведение профилактических отработок местности органами внутренних дел; организация приема населения представителями правоохранительных органов по месту жительства этого населения; активизация лекционной работы со стороны правоохранительных органов; расширении практики выездных заседаний суда и т. д. Кроме того, одним из наиболее оптимальных решёний этой проблемы является создание и постепенное расширение с учетом местных условий сети территориальных отделений милиции;

обеспечение совершенствования профессионального мастерства кадров. В частности, многофункциональность деятельности слубы участковых уполномоченных милиции, подразделений по делам несовершеннолетних и своеобразие условий их работы предполагают специальную форму системы служебной подготовки для них, разработку особых программ самостоятельного обучения и не только правового, но и по вопросам организации служебного времени, его рационального использования. Требуется также качественно изменить формы и методы переподготовки кадров криминальной милиции и милиции общественной безопасности, в том числе путем изучения в процессе переподготовки основ педагогики, психологии и ювенального права.

7. В отношении использования возможностей общественности в профилактике правонарушений существуют различные точки зрения ученых и практиков. Ряд из них считают, что существовавшая в советском обществе система мер предупреждения преступности не может и не должна быть восстановлена, так как она не соответствует положениям конституции России 1993 г., социальным, экономическим, правовым, политическим возможностям, современному состоянию преступности. С этой позицией трудно согласиться. Прошлый опыт нашей страны в профилактической работе сохранился в ряде регионов, а также широко используется и в зарубежных странах. Профилактическая работа, как и другие виды деятельности, требует соблюдения преемственности с обновлением отдельных ее направлений. Следовательно, предложения о восстановлении тех систем, которые имели место раньше и введении новых форм привлечения общественности к предупреждению преступлений вполне приемлемы и могли бы использоваться сегодня.

Таким образом, можно сделать следующий вывод:

Хотя профилактика беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не является в соответствииii с законодательством РФ профилирующим направлением деятельности участковых уполномоченных милиции, она остаётся одной из основных задач, стоящих перед последними в процессе осуществления деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Но следует помнить, что профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними всегда носит комплексный характер. А значит, для достижения эффективной работы системы профилактическая деятельность её элементов должна строиться на началах взаимодействия функционально- специализированных конкурирующих субъектов, объединенных общей целью, итогом которого станет не сумма результатов отдельных звеньев, а многократно возросший «совокупный результат системы».

административное правонарушение несовершеннолетний участковый милиция

**Заключение**

Рассмотренные в ходе работы вопросы предупреждения и пресечения участковым уполномоченным милиции административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, позволили сформулировать следующие положения:

1. Административную ответственность несовершеннолетних, можно определить как разновидность административной ответственности в целом, представляющей собой особое правовое отношение по реализации установленных государством прав и обязанностей с одной стороны уполномоченных субъектов, с другой стороны лиц в возрасте от 16 до 18 лет в связи с совершением последними административных правонарушений.

2. Криминогенная обстановка, сложившаяся на сегодняшний день в РФ, показывает, что несовершеннолетние наиболее часто совершают административные правонарушения в таких областях, как:

А. В области обеспечения дорожного движения.

Б. На транспорте.

В. В сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

З. Под административно- юрисдикционной деятельностью участкового уполномоченного милиции по делам административных правонарушениях, совершаемых несовершеннолетними, следует понимать деятельность, службы участковых уполномоченных милиции по возбуждению административно-юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними лицами.

4. Задачами участкового уполномоченного милиции в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых несовершеннолетними являются:

А. Предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Проведение общей и индивидуальной профилактики.

Б. Выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

В. Выявление и пресечение случаев совершения несовершеннолетними правонарушений и/или преступлений;

Г. Выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Д. Укрепление взаимодействия с подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, органами социальной защиты, образования, занятости, здравоохранения, трудовыми коллективами, общественными объединениями и благотворительными фондами по вопросам профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

5. Деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних должна непременно должна строиться на основах тесного взаимодействия и сотрудничества между всеми субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Следует отметить, что на современном этапе развития общества, органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе и служба участковых уполномоченных милиции, в своей работе добились достаточно высоких результатов. Но, несмотря на все положительные моменты, остаётся еще много нерешённых проблем в части предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Представляется что для решения вышеуказанных вопросов необходимо:

Систематизировать полномочия конкретных служб и подразделений ОВД (в том числе службы участковых уполномоченных милиции) с комментированием норм КоАГI РФ по применению мер административного принуждения в отношении несовершеннолетних правонарушителей.

2. В целях устранения проблем, возникающих у участкового уполномоченного милиции в процессе осуществления деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений несовершеннолетних, законодателю необходимо внести изменения в Инструкцию по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, тем самым детально закрепив задачи, стоящие перед службой УУМ по предупреждению и пресечению административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними. Ведь участковый уполномоченный милиции, хотя в соответствии с законодательством РФ напрямую не является субъектом профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, все же играет важную роль в осуществлении данного направления деятельности.

3. Необходимо усовершенствовать административное законодательство в части КоАП РФ, регламентирующей осуществление участковым уполномоченным милиции административно-юрисдикционной деятельности. А в частности, по возможности расширить круг дел об административных правонарушениях, по которым участковый уполномоченный милиции вправе будет не только составлять протоколы об административных правонарушениях, но и непосредственно рассматривать их.

4. И, наконец, для эффективного решения проблем профилактики беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, необходимо всесторонне повышать уровень взаимодействия функционально- специализированных конкурирующих субъектов, объединенных общей целью, итогом которого станет не сумма «результатов отдельных звеньев», а многократно возросший «совокупный результат системы».

В общем, подводя итог настоящего исследования, нельзя не отметить тот факт, что, несмотря на все недостатки в работе профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, служба участковых уполномоченных милиции органов внутренних дел продолжает играть немаловажную роль в вопросах предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых лицами, не достигшими возраста 18 лет.

**Список использованной литературы**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. - М., 2003.-34с.

2. Закон Российской Федерации хО милиции».- М.: ТК Велби, Изд- во Проспект, 2006.- 40 с.

3. Федеральный закон О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 года 1 1 03-ФЗ. — Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. К 29. Ст. 2759; Российская газета. 2005. 11 марта.

4. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 года К 124-ФЗ. — Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. Т 31. Ст. 3802; Российская газета. 2004. 31 августа, 28 декабря.

5. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года 120-ФЗ. — Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. ЗЧ 26. Ст. 3177; Российская газета. 2004. 31 августа, 7, 30 декабря.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 17 декабря 2001 года — Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. Х 52. Ст. 4921; Российская газета. 2004. 30 декабря.456с.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоЛИ) от 30 декабря 2001 года. — СЗ РФ. 2002. К 1. Ст. 1; У’4 18. Ст. 1721; 14 30. Ст. 3029; ) 44. Ст. 4295;

8. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» от 3 июня 1967 года (в ред. Указов Президиума ВС РСФСР от 28 мая 1971 года, от 1 октября 1985 года 1527-Х’, от 6 августа 1986 года 143785- ХГ).

9. Указ Президента Российской Федерации «О милiфии общественной безопасности в Российской Федерацию> от 12 февраля 1993 года 209 (с изменениями и дополнениями от 2 декабря 1998 года).

10.Указа Президента РФ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 6 сентября 1993 года 1338. - Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. ЗЧ 37. Ст. 3449.

11 .Постановление Правительства Российской Федерации <О подразделениях милиции общественной безопасности» от 7 декабря 2000 926 (с изменениями и дополнениями от 26 июля 2001 года, 10 августа 2005 года). - Собрание законодательства Российской Федерации. 2000.

12.Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции по организации деятельности участковых уполномоченных милиции» от 16 сентября 2002 года ) 900 (с изменениями и дополнениями, внесенными приказом МВД России ЗЧ 300 от 3 мая 2003 года). - БИЛ ФОИВ. 2003.

13.Приказ МВД России «Об утверждении Наставления о порядке взаимодействия сотрудников подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, следствия, дознания и дежурных частей органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов» от 13 мая 2003 года

14.Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» от 21 июня 2003 года

15.Приказ МВД России «О мерах по совершенствованию деятельности центов временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» от 2 апреля 2004 года 3Ч22 15 (с изменениями, внесенными приказом МВД России от 18 октября 2005 года ТЧ 835). — РГ. 2004. 25 августа.

16.Приказ МВД России «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанiiю» от 2 июня 2005 г.

17.Приказ МВД России «Об объявлении решения Коллегии МВД России Хо 2 км/1 от 1 июня 2005 года «О совершенствовании деятельности органов внутренних дел, других субъектов профилактики по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 11 июня 2005 г.

1 8.Комплексная программа совершенствования деятельности ОВД по борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних на 2002-2003 гг., утвержденная решением Коллегии МВД России от 2 апреля 2002 года

19.Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года. - Российская газета. 2004. 27 мая

20.Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 11 мая 2006 года. — Российская газета. 2006. 11 мая.

21 .Закон Орловской области «О государственной системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Орловской области» от 2 декабря 1998 года. — Орловская правда. 1998. 2 декабря.

**Монографии и статьи**

22.Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение// Правоведение. 1989. ЗГ 4.-284 С.

23 .Веремеенко И.И. Механизм админитративно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть II. М., 1982.- 128 с.

24.Гурова Р.Г. Современная молодежь: социальные ценности и ориентиры /1 Педагогика. 2000. ЗЧ 10. - 132с.

25.Забрянский Г.И. Предупреждение преступности несовершеннолетних: основы концепции государственной политики II Журнал российского права.- 1997.-Х28. -237с.

26.Лунев А.Е. Понятие административного проступка и основания административной ответственности II Правоведение. 1959. ЗГ 3. - 229 с.

27.Молодежь в изменяющемся обществе: состояние, проблемы. М.:Ин-т молодежи. 1992. -34 с.

28.Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность. Л., «Наука». 1975.- 251 с.

29. Предупреждение правонарушений средствами и методами воспитания II Закон и право. 2005.Х 3- 118 с.

30. Профилактика преступности и правонарушений несовершеннолетних II Юридическая газета. 2002. Август (ЗГ2 33). - 114 с

31. Совершенствование деятельности органов внутренних дел, других субъектов системы профилактики по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Материалы «круглого стола», 29 апреля 2005 года. — М.: ВI-IМ14 МВД России.- 2005’

32. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972.- 239с.

33. Социально-психологическая характеристика формирования преступного поведения несовершеннолетних в группах. Закон и право.2005. К1 1 -200с.

34. Цепкова М.Н. Совершенствование административно-правовых мер борьбы с правонарушениями несовершеннолетних. Проблемы административной ответственности на современно’i этапе (материалы теоретического семинара — июнь 1989 г.). — М.: ВНi414 МВД СССР, 1989.- С. 231.

35.Ю.А. Черёмухина. Основы организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Современное право.2005.3Ч2 8 .-160 с.

1. Стеблецова Л.А. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по исполнению законодательства об административной ответственности несовершеннолетних: Монография/.- Орёл: Орловский юридический институт МВД РФ, 2006- с.6 [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: Учебное пособие. М.: Дело, 2000. С. 11. [↑](#footnote-ref-2)
3. Черникова И.П. Проблемы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности // «Чёрные дыры » в российском законодательстве. М., 2006. № 5. С. 16. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177. (С измен. и доп.). [↑](#footnote-ref-4)
5. Черникова И.П. Полномочия подразделений по делам несовершеннолетних по предупреждению правонарушений // Молодёжная политика РФ и правоохранительные органы. Академия управления МВД России. Сборник статей. М., 2004. С. 34. [↑](#footnote-ref-5)
6. Стеблецова Л.А. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по исполнению законодательства об административной ответственности несовершеннолетних: Монография / - Орёл: Орловский юридический институт МВД РФ, 2006. - С.8-9. [↑](#footnote-ref-6)
7. Бахрах д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. М., 1999. С.1З. [↑](#footnote-ref-7)
8. Алёхин А.П. Административное право: Учебник. М., 2004. С.45. [↑](#footnote-ref-8)
9. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. М., 2000. С. 33. [↑](#footnote-ref-9)
10. Стеблецова Л.А. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по исполнению законодательства об административной ответственности несовершеннолетних: Монография / Орёл: Орловский юридический институт МВД РФ, 2006. - С.14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536 (с изм. и доп.). [↑](#footnote-ref-11)
12. Корчагина Е.Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних. Автореферат дис... к.ю.н. Омск. 2001. С. 13. [↑](#footnote-ref-12)
13. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. - М., 1999. С. 25. [↑](#footnote-ref-13)
14. Права и свободы личности. Международные документы, комментарии. Выпуск 11. М., 1995. С. 191-194. [↑](#footnote-ref-14)
15. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. - М.: Юрид. лит., 1990. С. 388-408. [↑](#footnote-ref-15)
16. Остапенко Н.И., Бурлаков В.Н., Пишикина Н.И. Организация деятельности милиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Учебное пособие. - М., Академия управления МВД России, 2000. С. 1. [↑](#footnote-ref-16)
17. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, д.ю.н., проф. Е.А. Лукашева. - 2-е изд. доп. - М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА-М). 2002. С. 294 - 315. [↑](#footnote-ref-17)
18. Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 37. Ст. 344. [↑](#footnote-ref-18)
19. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1; №18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; 2003. № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434, 4440; № 50. Ст. 4847, 4855; № 52. Ст. 5037; 2004. № 30. Ст. 3095; № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533. [↑](#footnote-ref-19)
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177; 2001. № 3. Ст. 216; 2003. № 28. Ст. 2880; Российская газета. 2004. 31 августа, 7, 30 декабря. [↑](#footnote-ref-20)
21. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 50. Ст. 4905. [↑](#footnote-ref-21)
22. Бахрах д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. - М., 1999. С. 33. [↑](#footnote-ref-22)
23. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристь, 1999. С. 319. [↑](#footnote-ref-23)
24. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 1999. С. 319. [↑](#footnote-ref-24)
25. Информация ИЦ УВД по Орловской области за 2008 год. [↑](#footnote-ref-25)
26. Там же. [↑](#footnote-ref-26)
27. Там же. [↑](#footnote-ref-27)
28. Профилактика преступности и правонарушений несовершеннолетних // Юридическая газета. 2002. Август (№ 33). С. 1З. [↑](#footnote-ref-28)
29. Там же. С.15. [↑](#footnote-ref-29)
30. ИЦ УВД по Орловской области за 2008 года. [↑](#footnote-ref-30)