

ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ СЕМЕЙНОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ, БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Ергашев Евгений Рашидович

Заведующий кафедрой прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук,
 e-mail: ergashever@mail.ru

Бобина Римма Васильевна

Преподаватель кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
 e-mail: Rimma.uma@mail.ru

В статье анализируются вопросы профилактики семейного неблагополучия, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, привлечения родителей или иных законных представителей несовершеннолетних к административной ответственности. Авторы предлагают внести дополнения в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в части ужесточения административной ответственности субъектов за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, что, по их мнению, будет способствовать повышению эффективности этой юридической нормы, а также сокращению масштаба нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних.

Ключевые слова: профилактика, семейное неблагополучие, безнадзорность, правонарушения несовершеннолетних, административная ответственность родителей

PROBLEMS OF PREVENTING FAMILY DISTRESS, NEGLECT AND JUVENILE DELINQUENCY

Ergashev Evgenii

Head of the chair, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of legal sciences,
 e-mail: ergashever@mail.ru

Bobina Rimma

Senior lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg),
 e-mail: Rimma.uma@mail.ru

The article analyzes the prevention of family distress, neglect and juvenile delinquency, bringing parents or other legal representatives of minors to administrative responsibility. The authors propose to make additions to p. 1 of Art. 5.35 of the Administrative Offenses Code of the RF in order to tighten the administrative responsibility of subjects for non-performance or improper performance of duties for the maintenance and upbringing of minors, and this measure, in their opinion, will contribute to the effectiveness of the legal norm and reduce the scale of violations of minors' rights and legal interests.

Key words: prevention, family distress, neglect, juvenile delinquency, administrative responsibility of parents

Практика прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, профилактике детской безнадзорности и подростковой преступности свидетельствует о том, что несовершеннолетние – самая незащищенная часть российского общества¹. Из-за бедности, пьянства, физического, пси-

¹ См., например: информационные письма Генеральной прокуратуры РФ от 28 июля 2011 г. № 72/2-23д-2011, от 31 января 2012 г. № 72/2-32д-2012, от 4 июля 2016 г. № 72/2-26д-2016, от 14 февраля 2017 г. № 72/2-29д-17.

хического, а иногда и сексуального насилия со стороны родителей, формального отношения должностных лиц органов и учреждений, обязанных оказывать помощь таким детям и принимать меры по их защите и устройству, несовершеннолетние часто оказываются на улице, становятся объектами преступных посягательств или попадают в криминальную среду.

Только на территории Свердловской области органами прокуратуры ежегодно выявляется более 11 тыс. нарушений законов о несовершеннолетних, по актам прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлекается свыше 2,5 тыс. виновных должностных лиц¹. Всего на территории Свердловской области на учете в органах системы профилактики состоят более 3,3 тыс. неблагополучных семей, в которых проживает почти 6,5 тыс. детей². В связи с этим необходимо не только улучшение положения детей, проживающих в неблагополучных семьях, но и принятие определенных мер юридического характера, способствующих должному исполнению родителями своих обязанностей.

В соответствии с ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 100 до 500 руб. Статистические данные свидетельствуют о том, что на территории Российской Федерации количество лиц, привлеченных к административной ответственности по данной статье, фактически не уменьшается³. Только в Свердловской области территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ ежегодно привлекаются от 10 тыс. человек⁴. Так, в 2017 г. около 12 тыс. родителей и иных законных представителей были подвергнуты административному наказанию по указанной статье⁵.

Поскольку практически все факты ненадлежащего исполнения родителями или иными законными представителями своих обязанностей по отношению к детям связаны со злоупотреблением спиртными напитками, нежеланием работать, низкими моральными качествами, предусмотренные КоАП РФ санкции в виде предупреждения и штрафа от 100 до 500 руб. часто оказываются малоэффективными. Лицам, привлекающимся к административной ответственности, комиссиями выносятся предупреждения или налагаются минимальные штрафы. Так, в 2017 г. предупреждения вынесены более 7 тыс. человек⁶.

Как показывает практика прокурорского надзора, применяемые санкции в большинстве случаев не выполняют ни превентивной, ни карательной роли, что свидетельствует о слабой результативности данной меры ответственности, поскольку некоторые родители повторно привлекаются к административной ответственности до 10–12 раз⁷. При этом родители как вели аморальный образ жизни, так и продолжают вести. Так, отец 15-летнего подростка, проживающий в г. Каменск-Уральский Свердловской области, в течение 10 месяцев семь раз привлекался комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав к ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в виде предупреждения и административного штрафа, иные меры воздействия к нему не применялись. Лишь после совершения подростком, находящимся в социально опасном положении, тяжкого преступления отец был лишен родительских прав.

¹ Состояние законности на территории Свердловской области и основные показатели работы органов прокуратуры за 2016 год // Сборник прокуратуры Свердловской области. Екатеринбург, 2016. С. 91–95; Состояние законности на территории Свердловской области и основные показатели работы органов прокуратуры за 2017 год // Сборник прокуратуры Свердловской области. Екатеринбург, 2017. С. 92–97; Состояние законности на территории Свердловской области и основные показатели работы органов прокуратуры за 2018 год // Сборник прокуратуры Свердловской области. Екатеринбург, 2018. С. 94–103.

² Номенклатурное дело № 21-30-2016 // Архив прокуратуры Свердловской области.

³ Информационные письма Генеральной прокуратуры РФ от 20 июля 2004 г. № 21-21-04, от 28 июля 2011 г. № 72/2-23д-2011, от 14 февраля 2017 г. № 72/2-29д-17.

⁴ Статистический отчет о работе территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Свердловской области за 2017 год. URL: <http://kdnzp.midural.ru>.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Номенклатурные дела № 21-30-2016, 21-30-2017 // Архив прокуратуры Свердловской области.

Казалось бы, на поверхности лежит вопрос о внесении изменений в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в целях увеличения штрафных санкций. К тому же данная санкция была установлена еще при принятии КоАП РФ в 2001 г. и не соответствуют степени опасности совершаемых в настоящее время в отношении детей противоправных деяний. Например, прокуратурой Пригородного района Свердловской области выявлено, что мать двух малолетних детей, злоупотребляя спиртными напитками, неоднократно на длительное время оставляла их без еды и присмотра в антисанитарных условиях. В результате дети с различными заболеваниями помещались в стационар детской больницы. Несмотря на то что мать неоднократно привлекалась к административной ответственности по указанной статье в виде предупреждения и штрафа, улучшения ситуации в семье не происходило. Только по иску прокуратуры она была лишена родительских прав, а дети определены в интернатное учреждение.

Следовательно, та мера ответственности, которая предусмотрена ч. 1 ст. 5.35. КоАП РФ, не имеет серьезного предупредительного значения по защите детей от нерадивых родителей, недобросовестных должностных лиц учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. (В этих учреждениях, как показывает практика, также имеют место факты ненадлежащего исполнения обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и законных интересов несовершеннолетних.)

Нельзя не отметить, что за неисполнение родителями или иными законными представителями своих обязанностей наложенные комиссиями штрафы в соответствии с санкцией ч. 1 ст. 5.35. КоАП РФ зачастую не взыскиваются². Это объясняется, во-первых, тяжелым материальным положением нарушителей, которые часто не имеют постоянного места работы и стабильного источника доходов, а во-вторых, низкой требовательностью судебных приставов. Родители, привлекаемые к административной ответственности за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию своих детей, в большинстве случаев злоупотребляют спиртными напитками либо употребляют наркотические средства или токсические вещества и имеют единственный источник доходов – детское пособие либо случайные заработки. Так, территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав Свердловской области в 2017 г. с правонарушителей взыскано только 48 % от всей суммы наложенных штрафов³.

Необходимо согласиться с мнением Л. Ю. Михеевой, которая отмечает, что федеральное законодательство об административных правонарушениях нуждается в совершенствовании⁴. Полагаем, что санкция ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в текущей редакции требует ужесточения.

Многие исследователи и практики предлагают увеличить размер административного штрафа, налагаемого на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. В частности, Л. Ю. Михеева указывает, что ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в действующей редакции «предусматривает ничтожно малые санкции к родителям и замещающим их лицам, несоизмеримые объему причиненного их действиями вреда... Как представляется, следует повысить размер штрафов»⁵.

Г. Ф. Хаметдинова предлагает «в случае повторности административного правонарушения... ужесточить санкцию части 1 статьи 5.35 Кодекса аналогично части 2 этой же статьи, а именно увеличить размер административного штрафа и в качестве альтернативного наказания предусмотреть административный арест сроком до пяти суток»⁶. Аналогичные предложения высказывают Е. В. Аристов и Г. Г. Фахрутдинова⁷.

¹ Номенклатурные дела № 21-13-2015, 21-30-2016, 21-30-2017 // Архив прокуратуры Свердловской области.

² Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 14 февраля 2017 г. № 72/2-29д-17 // Архив прокуратуры Свердловской области.

³ Статистический отчет о работе территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Свердловской области за 2017 год.

⁴ Михеева Л. Ю. Ответственность родителей за воспитание детей: направления реформы законодательства // Семейное и жилищное право. 2005. № 4. С. 16–24.

⁵ Там же. С. 20.

⁶ Хаметдинова Г. Ф. Основания ответственности родителей (иных законных представителей) несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по их содержанию и воспитанию // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 1. С. 98–107.

⁷ Аристов Е. В., Фахрутдинова Г. Г. Совершенствование административного законодательства о привлечении законных представителей несовершеннолетних к административной ответственности // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 17–24.

По их мнению, в случае повторного в течение года привлечения по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ необходимо применять к нарушителям более строгое наказание в виде увеличения штрафа или административного ареста как альтернативного наказания.

Вместе с тем, учитывая практику прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и опираясь на свой многолетний опыт службы в органах прокуратуры Свердловской области, считаем, что увеличение штрафных санкций за административное правонарушение по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в первую очередь отрицательно скажется на материальном положении семьи (в том числе детей), а следовательно, не может стать эффективной мерой пресечения подобного рода правонарушений. Более того, предложенная мера административного наказания в виде административного ареста сроком до пяти суток отрицательно отразится на несовершеннолетних детях, которые на указанный срок нахождения родителей или иных законных представителей под административным арестом останутся не только без их попечения и содержания, но и без должного контроля и надзора.

Полагаем, что постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14 апреля 2010 г. № 3499-5 ГД в 2010 г. был совершенно справедливо отклонен внесенный в Государственную Думу Государственным собранием – Курултаем Республики Башкортостан законопроект № 291005-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий увеличение штрафных санкций по ст. 5.35 и 5.36 КоАП РФ.

В то же время с учетом сложного материального положения неблагополучных семей, роста количества таких семей, безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, увеличения числа родителей и иных законных представителей, привлеченных к административной ответственности, введение более жестких санкций по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ необходимо. Предлагаем установить для родителей и иных законных представителей несовершеннолетних помимо уже существующих санкций – предупреждения или наложения административного штрафа от 100 до 500 руб. – такую меру ответственности, как обязательные работы. Данное предложение нашло поддержку у сотрудников органов опеки и попечительства, органов внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, иных органов и учреждений системы профилактики, чья деятельность непосредственно связана с неисполнением родителями и иными законными представителями своих обязанностей.

В связи со сказанным представляется необходимым дополнить санкцию ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ и изложить ее в следующей редакции: «...влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от ста до пятисот рублей либо обязательных работ от двадцати до двухсот часов». Административное наказание в виде обязательных работ является более жестким способом воздействия на правонарушителей в целях предупреждения совершения ими повторных злодеяний, чем предупреждение или штраф, а также будет дисциплинировать их в рамках исполнения самого наказания, поскольку уклонение лица от отбывания обязательных работ образует самостоятельный состав административного правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ.

Указанный вид административного наказания может назначаться только судьей, соответственно, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав должны будут передавать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ в предлагаемой нами редакции, на рассмотрение судьи.

Полагаем, что данная мера административной ответственности будет способствовать повышению эффективности юридической нормы, устанавливающей административное наказание за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, сокращению масштаба нарушений прав и законных интересов детей, противодействию семейному неблагополучию и социальному сиротству при живых родителях, а также в целом профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Список литературы

Аристов Е. В., Фахрутдинова Г. Г. Совершенствование административного законодательства о привлечении законных представителей несовершеннолетних к административной ответственности // Административное и муниципальное право. 2018. № 6.

Михеева Л. Ю. Ответственность родителей за воспитание детей: направления реформы законодательства // Семейное и жилищное право. 2005. № 4.

Хаметдинова Г. Ф. Основания ответственности родителей (иных законных представителей) несовершеннолетних за неисполнение обязанностей по их содержанию и воспитанию // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 1.

References

Aristov E. V., Fakhrutdinova G. G. Sovershenstvovanie administrativnogo zakonodatel'stva o privlechenii zakonnykh predstavitelei nesovershennoletnikh k administrativnoi otvetstvennosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2018. № 6.

Khametdinova G. F. Osnovaniya otvetstvennosti roditelei (inykh zakonnykh predstavitelei) nesovershennoletnikh za neispolnenie obyazannostei po ikh sodержaniyu i vospitaniyu // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. 2014. № 1.

Mikheeva L. Yu. Otvetstvennost' roditelei za vospitanie detei: napravleniya reformy zakonodatel'stva // Semeinoe i zhilishchnoe pravo. 2005. № 4.