

Административный процесс с участием несовершеннолетних

Е.И. УСОВА

Рассматриваются вопросы привлечения к административной ответственности несовершеннолетних, особенности осуществления административного процесса с участием данных субъектов, порядка и условий наложения административных взысканий к несовершеннолетним и их родителям.

Ключевые слова: несовершеннолетние, административные правонарушения, административный процесс, административные взыскания.

The issues of bringing to the administrative responsibility of minors, the specifics of the implementation of the administrative process with the participation of these entities, the procedure and conditions for imposition of administrative penalties on minors and their parents are considered.

Ключевые слова: minors, administrative offenses, administrative process, administrative penalties.

Вступление в XXI в. ознаменовало собой достижение важных результатов для развития человечества. К их числу можно отнести своевременное диагностирование и успешное лечение многих болезней, достижения в науке и технике, покорение космоса, открытия в истории и археологии. Но в то же время остаются проблемы, которые несмотря на развитие социума, являются актуальными в современных условиях для многих государств.

Мировое сообщество озабочено распространением наркомании, проституции, торговлей людьми, незаконной миграции, совершением правонарушений среди несовершеннолетних. Это свидетельствует о недостаточной правовой и социальной защищенности отдельных слоев общества, в большей степени подверженных влиянию негативных факторов.

Несовершеннолетие включает в себя детство и юность, являющиеся важными этапами в становлении личности, но в то же время именно в данный период лица подвержены влиянию и манипулированию в большей степени.

Социальные проблемы наиболее остро сказываются на судьбах детей из так называемых неблагополучных семей. Причин возникновения этого явления много: нарушение структуры и функций семьи, рост числа разводов и количества неполных семей, асоциальный образ жизни, ухудшение условий содержания детей, нарастание психоэмоциональных перегрузок как у детей так и у родителей, распространение жестокого обращения с детьми.

Конституция Республики Беларусь закрепляет, что брак, семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 32), родители имеют право и обязаны воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении (ч. 3 ст. 32) [1].

Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларация прав ребенка 1959 г. Организации Объединенных Наций, Конвенция о правах ребенка 1989 г., – документы международного правового характера, которые мировым сообществом признаны приоритетными положениями в защите интересов детей, их значимость для благополучия и выживания всего человечества.

Подростковой преступности, вопросам ее предупреждения и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних посвящены Минимальные стандартные правила ООН 1985 г., и Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности несовершеннолетних (Эр-Риядские принципы 1990 г. Указанные документы важны среди обязательных и рекомендованных норм международного права.

За последние годы появилось много статей, посвященных проблемам деликвентного поведения подростков; проступкам, пьянству, наркомании и бродяжничеству и т. д. И если в годы, предшествовавшие перестройке, юристы и психологи обращаясь к этой теме, всякий раз должны были делать оговорки о нетипичности этих явлений, то сейчас наблюдается другая крайность. Неоправданно много внимания уделяется подросткам, которые совершили общественно опасные поступки. Их ставят на учет в инспекции по делам несовершеннолет-

них, их признают находящимися в социально опасном положении даже в случае однократного совершения деяния, родителей таких детей также привлекают к административной ответственности за уклонение от воспитания ребенка.

Было бы целесообразно приобщать в данных случаях социальных педагогов и психологов, а не сотрудников правоохранительных органов. Часть педагогов и вовсе не владеет достаточным набором методов коррекции поведения подростков. В массовом сознании распространяются убеждения, что необходимо ужесточить наказания за правонарушения, совершенные несовершеннолетними.

Интересен опыт работы с трудными подростками в советское время, который нашел свое отражение в работах В.И. Куфаева.

В первые годы после Октябрьской революции вся система охраны прав и интересов несовершеннолетних включала социальную защиту и помощь, воспитание и обучение детей и подростков, а также предупреждение правонарушений. Причем тогда вся профилактическая и правоохранительная деятельность была возложена и на гуманистические по своей природе ведомства: наркоматы социального обеспечения, просвещения, здравоохранения. К несовершеннолетним правонарушителям относились не как к «морально дефективным», а как к попавшим в сложную обстановку детям и подросткам, которым надо изменить условия жизни и воспитания. Более того, эти ведомства всячески ограждали несовершеннолетних правонарушителей от милицейских, исправительно-судебных и других административных органов. Их вмешательство считалось возможным только в исключительных случаях, при чрезвычайных обстоятельствах [2, с. 227].

При комиссиях по делам несовершеннолетних в исполкомах был предусмотрен штат обследователей-воспитателей. Они имели время и возможность подробно и обстоятельно изучить условия жизни и воспитания детей и подростков-правонарушителей, чтобы в конкретном случае предложить точные и подробные рекомендации. Все беспризорные в возрасте до 16 лет направлялись только в детские приемные пункты, подчинявшиеся наркомату просвещения, а не в милицию. В таких пунктах работали педагоги и врачи, представители социальной инспекции. Положение о детской социальной инспекции не допускало ношения какого-либо оружия, а также повязок, знаков отличия на форменной одежде. На специальных курсах они получали педагогическую подготовку по особой программе, разработанной наркоматом просвещения при участии наркомата здравоохранения [3, с. 94]. Тогда же действовали особые комитеты помощи подросткам, освободившимся из мест заключения. В круг обязанностей инструкторов входило подыскивание заработка освобожденным, содействие им при отправке на родину. В ведении этих комитетов находились особые общежития, где до устройства на работу и до отправки домой подростки, освободившиеся из мест заключения, обеспечивались питанием, занимались общественно полезным трудом [4, с. 95].

В современных условиях много государственных органов и должностных лиц выполняют функции защиты прав несовершеннолетних, при этом их полномочия весьма широки (инспекции по делам несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних, педагогические советы, отделы образования, учреждения здравоохранения). Но на фоне всего этого, количество совершаемых лицами, не достигшими восемнадцатилетнего возраста, правонарушений остается значительным.

Любые запрещенные законом поступки людей являются правонарушениями, противоправными действиями. Их можно классифицировать по разным основаниям. По видам ответственности выделяют уголовные, гражданские, административные, финансовые, земельные и т. д. Причем степень их общественной опасности различна. Например, преступление, являясь уголовным деянием, – наиболее опасный и тяжкий вид правонарушения. Поэтому оно обычно выделяется из всей указанной системы, вследствие чего сам термин «правонарушения» употребляется в двух смыслах: преступление и другие противоправные действия [5, с. 348].

Согласно ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) под административным правонарушением признается противоправное виновное,

а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными Кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность [6].

Согласно КоАП административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения шестнадцатилетнего возраста, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом [6, ст. 4.3].

Привлечение несовершеннолетних к административной ответственности по КоАП 1984 г. не предусматривало понижение возраста до 14 лет.

Однако развитие общественных отношений и частота совершения отдельных общественно опасных деяний подтолкнули законодателя к более детальной градации возраста субъектов правонарушений. Так, ч. 2 ст. 4.3 предусматривает административную ответственность при достижении 14 лет за умышленное причинение телесного повреждения и иные насильственные действия (ст. 9.1), за мелкое хищение (ст. 10.5), за умышленное уничтожение или повреждение имущества (ст. 10.9), за жесткое обращение с животными (ст. 15.45) и прочее.

В то же время гуманистические идеи нашли свое отражение в КоАП. Законодатель запрещает применять отдельные взыскания к несовершеннолетним. Административные взыскания являются карательными, «штрафными» санкциями; как правило, они состоят в лишении или ограничении прав. За совершенный проступок деликвент либо лишается какого-то субъективного права, либо на него возлагаются специальные обязанности. Однако кара не является самоцелью, она необходимое средство воспитания, предупреждения правонарушений.

Взыскание предупреждает новые нарушения со стороны виновного (частная превенция) и правонарушения других лиц (общая превенция).

Если белорусское законодательство в самом названии указывает на особенность административной ответственности через наложение административных взысканий, то российское законодательство применяет термин «наказание» за совершение как административных, так и уголовных противоправных деяний.

Так, ч. 2 ст. 4.6 указывает, что на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет не может налагаться административное взыскание в виде административного ареста, а на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет не могут налагаться также административные взыскания в виде штрафа (за исключением случаев, когда они имеют свои заработок, стипендию и (или) иной собственный доход) или исправительных работ.

Немаловажное значение имеет и то обстоятельство, что на лиц в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет может налагаться административное взыскание в виде предупреждения независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса [6, ч. 3 ст. 4.6].

Так, за совершение мелкого хулиганства (ст. 17.1 КоАП) на основании ст. 4.3 КоАП лицо может быть привлечено к ответственности с 14 лет, но санкция предусматривает наложение штрафа в размере от двух до тридцати базовых величин или административный арест, что запрещено применять к несовершеннолетним на основании ч. 2 ст. 4.6 КоАП. В этом случае, следует руководствоваться ч. 3 ст. 4.6 и налагать предупреждение, которое состоит в письменном предостережении лица о недопустимости противоправного поведения [6, ст. 6.4].

К несовершеннолетним, как и к другим субъектам, могут быть применены основания освобождения от административной ответственности, в том числе и при малозначительности правонарушения [6, ст. 8.2].

Под административным процессом следует понимать установленный Процессуально-исполнительным Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении.

Административный процесс проходит определенные стадии, которые следуют одна за другой.

Под стадией следует понимать такую сравнительно самостоятельную часть процесса, которая наряду с его общими, имеет свойственные только ей задачи. Стадии отличаются друг от друга и кругом участников. На каждой стадии совершаются разные действия. Решение задач

каждой стадии оформляется специальным процессуальным документом, который как бы подводит итог деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия. Стадии органично связаны между собой и последующая, как правило, начинается лишь после того, как закончена предыдущая, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше.

Именно для административного процесса характерно проведение процесса в более короткие сроки, что никак не должно умалить правовые основы его проведения и четкое соблюдение положений кодексов.

Административный процесс состоит из следующих стадий: 1) начало административного процесса; 2) подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению; 3) рассмотрение дел об административном правонарушении; 4) обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении; 5) исполнение постановления о наложении административного взыскания.

Из традиционно выделяемых стадий процесса в наибольшей степени особенностями, связанными с возрастной спецификой несовершеннолетних, обладают стадии подготовки дела к рассмотрению и рассмотрение дела, поскольку именно на этих стадиях открываются значительные возможности для обеспечения максимального воспитательного воздействия на правонарушителя.

Начало административного процесса осуществляется с установления поводов и оснований для привлечения к ответственности. Однако не все государственные органы (должностные лица) учитывают возрастную специфику, причины, условия, обстоятельства совершения правонарушения и правильно фиксируют это в процессуальных документах. Здесь важно установить возраст субъекта ответственности, наличие взрослых соучастников, решить вопрос о возможном привлечении родителей или лиц их заменяющих к ответственности. И главное, необходимо правильно отразить все обстоятельства в протоколе об административном правонарушении.

На стадии подготовки дела выясняются все обстоятельства совершения правонарушения, выполняется собирание, оценка и проверка доказательств. Отдельные процессуальные действия ведутся с учетом возраста правонарушителя. Так, ст. 10.11. указывает, что при опросе несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет, а по усмотрению должностного лица органа, ведущего административный процесс, при опросе несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет обязательно присутствие педагогического работника. В случае необходимости при опросе могут присутствовать психолог, а также родители или иные законные представители несовершеннолетнего. Данные лица с разрешения лица, осуществляющего опрос, могут задавать вопросы несовершеннолетнему, а по окончании опроса присутствующие своими подписями подтверждают правильность записи объяснений [7]. Влияние родителей может помешать налаживанию контакта с несовершеннолетним, поэтому при необходимости их следует пригласить для осуществления опроса, посредниками в этом случае выступают указанные выше лица.

К числу специфических процессуальных особенностей, присущих стадии подготовки дела к рассмотрению с участием несовершеннолетних можно указать на возможность передачи несовершеннолетнего под присмотр родителей или иных законных представителей, на возможность направления лица на медицинское освидетельствование. Обязательно извещается прокурор о рассмотрении административного дела с участием несовершеннолетнего.

Анализ стадии рассмотрения дела приводит к выводу, что она не отличается от процесса, осуществляемого в отношении иных участников. Но при этом в качестве обязательных элементов решаются вопросы, направленные на дополнительную защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в административном процессе, выявляются детерминанты противоправного поведения, в отдельных случаях привлекаются к административной ответственности родители и лица их заменяющих. Вместе с тем необходимым условием является присутствие лица, в отношении которого ведется административный процесс, его законных представителей. Необходимо своевременно уведомить всех участников о времени и месте рассмотрения дела. Более того, рассмотрение административного дела в отношении несовершеннолетнего без его участия препятствует достижению основной задачи процесса –

профилактического воздействия и как правило, идет по принципу однозначного привлечения лица к административной ответственности.

Стадии обжалования и исполнения постановлений также обладают некоторыми особенностями. Специфика первой из них выражается в возможности обжалования постановления законными представителями несовершеннолетнего правонарушителя. Вторая характеризуется особенностями воздействия на несовершеннолетних субъектов, так как связана с применением специфических мер ответственности, а именно предупреждения или в отдельных случаях штрафа. Так, исполнение предупреждения состоит в объявлении его лицу, подвергнутому административному взысканию, в порицании противоправного поведения с целью недопущения совершения нового деликта, поэтому необходимо, чтобы в отношении несовершеннолетнего осуществлялось в особой процедуре с соблюдением принципа публичности.

Особое внимание также следует уделить правовому положению законных представителей несовершеннолетнего, которое характеризуется определенной двойственностью, заключающейся в том, что, с одной стороны, они призваны защищать права и интересы несовершеннолетнего, а с другой – сами могут быть привлечены к административной ответственности в связи с правонарушениями их детей и поэтому имеют в процессе свои специфические интересы. Данную проблему можно решить путем раздельного привлечения родителей по ст. 9.4 к административной ответственности и слушания материалов в отношении детей на заседании комиссии по делам несовершеннолетних.

Следует сказать, что необходимо разграничивать ответственность родителей за уклонение от воспитания детей, повлекшее совершение несовершеннолетним деяния, содержащего признаки административного правонарушения либо преступления, но не достигшим ко времени совершения такого деяния возраста, с которого наступает административная или уголовная ответственность за совершенное деяние и ответственность самих несовершеннолетних. Дело в том, что административная ответственность – индивидуализирована. Родители подвергаются взысканию за совершенное ими правонарушение, а не за своего ребенка.

Административный процесс в отношении несовершеннолетних ведется, как правило, комиссиями по делам несовершеннолетних (КДН), которые созданы для профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Районная (городская), районная в городе комиссия по делам несовершеннолетних рассматривает дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними (за исключением правонарушений, совершенных несовершеннолетними иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно не проживающими в Республике Беларусь, а также случаев, когда санкцией статьи Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрена конфискация), а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 9.4, 17.4 (за правонарушения, совершенные родителями несовершеннолетних или лицами, их заменяющими), 17.12, 17.13 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

По сведениям, предоставленным Министерством внутренних дел Республики Беларусь, в период с декабря 2015 г. по декабрь 2016 г. было зарегистрировано за вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественное поведение (ст. 17.4 КоАП) 7 545 правонарушений, что превысило показатель за прошлый год на 19,4 %.

За аналогичный период по ст. 17.12. (допуск на ночные дискотеки, в культурно-развлекательные (ночные) клубы несовершеннолетних) было зарегистрировано 174 правонарушения, что на 58,4 % меньше, чем в 2015 г.

По ст. 17.13. (неисполнение обязанностей по сопровождению или обеспечению сопровождения несовершеннолетнего в ночное время вне жилища) за 2016 г. зарегистрировано 5 995 административных правонарушений, а за 2015 г. – 5 214.

По ст. 9.4. (невыполнение обязанностей по воспитанию детей) в 2016 г. зарегистрировано 5 903 административных правонарушений, что на 37,7 % меньше, чем в 2015 г.

Данные свидетельствуют о относительно устойчивой динамике. Если по ст. 9.4 и ст. 17.12 наблюдается снижение показателей, то по ст. 17.4 и ст. 17.13 наблюдается увеличе-

ние зарегистрированных административных материалов, которые закончились наложением административных взысканий.

Одним из юридически значимых действий административного процесса является административное задержание, которое должно осуществляться в строгом соблюдении закона. Административное задержание на срок свыше трех часов не может быть применено к несовершеннолетним, кроме несовершеннолетних, задержанных за совершение административного правонарушения, за которое предусмотрено административное взыскание в виде депортации [7, ст. 8.4], которое применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о нормативном закреплении вопросов, связанных с осуществлением административного процесса с участием несовершеннолетних на достаточно высоком уровне. Вместе с тем следует больше уделять внимания причинам и условиям совершения правонарушений несовершеннолетними, установлению причинно – следственной связи между невыполнением обязанности по воспитанию детей и совершением ими общественно опасных деяний.

Литература

1. Конституция Республики Беларусь: 15 марта 1994 г., № 2875-XII [Электронный ресурс] : с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2017.
2. Смирнова, О.А. Организация социальной работы с подростками: Актуальные проблемы семьи и детства сегодня / О.А. Смирнова. – Петрозаводск, 1994. – 320 с.
3. Куфаев, В.И. Из опыта работы комиссий по делам несовершеннолетних в период 1918–1935 гг. / В.И. Куфаев // Вопросы криминалистики. – 1964. – № 11. – С. 89–109.
4. Куфаев, В.М. Учреждение социально-правовой охраны несовершеннолетних / В.М. Куфаев. – М., 1925. – 95 с.
5. Комаров, С.А. Общая теория государства и права: Учебник / С.А. Комаров. – М. : Юрайт, 1997. – 416 с.
6. Кодекс об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 21 пар. 2003г., № 194-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.07.2016 г., № 407-З // Консультант Плюс: Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
7. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Кодекс Респ. Беларусь, 20 дек. 2006 г., № 194-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.07.2016 г., № 407-З // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступила в редакцию 30.01.2017