

дублирующих вопросов местного значения и, во-вторых, выработки критериев отнесения муниципального имущества к собственности муниципального района или к собственности поселения.

В результате этого приходится очень часто сталкиваться с тем, что органам местного самоуправления не удается договориться относительно принадлежности передаваемого имущества. Для таких случаев Законом Омской области от 28 ноября 2005 г. № 695-ОЗ «О реализации реформы местного самоуправления на территории Омской области»⁵ предусмотрено образование согласительной комиссии по урегулированию разногласий между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, возникающих при разграничении имущества. В его развитие подготовлено постановление Правительства Омской области от 22 ноября 2006 г. № 148-п⁶, определяющее порядок образования и деятельности указанной комиссии. Комиссию возглавляет министр имущественных отношений Омской области, ее состав утвержден распоряжением Министерства имущественных отношений Омской области. К участию в работе комиссии будут привлекаться представители отраслевых органов исполнительной власти Омской

области и органов местного самоуправления. Решения комиссии будут носить рекомендательный характер и будут являться основанием для формирования согласованных перечней разграничиваемого между муниципальными образованиями имущества.

В заключение хотелось бы сказать, что основными задачами по формированию муниципальной собственности на сегодня остаются, во-первых, продолжение работы по технической инвентаризации, паспортизации и государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты недвижимости, во-вторых, передача муниципального имущества поселениям.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

² См.: Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

³ Документ опубликован не был.

⁴ См.: Ведомости Законодательного собрания Омской области. - 2005. - № 2 (43). - Ст. 2546.

⁵ См.: Ведомости Законодательного собрания Омской области. - 2005. - № 4 (45). - Ч. I. - Ст. 2750.

⁶ См.: Омская правда. Намедни. - 2006. - 29 нояб.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РОДИТЕЛЯМИ ИЛИ ЛИЦАМИ, ИХ ЗАМЕНЯЮЩИМИ, ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ВОСПИТАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

С. Л. Банщикова, преподаватель филиала
Сочинского государственного университета
туризма и курортного дела в г. Омске

Административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями (лицами, их заменяющими) обязанностей по содержанию и воспитанию своих детей является мерой ответственности за совершение правонарушения в сфере реализации прав и законных интересов несовершеннолетних.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или лицами, их заменяющими, своих обязанностей в отношении несовершеннолетних в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹ предусмотрено назначение административного штрафа или предупреждения.

Участники Всероссийской конференции «Ювенальная юстиция. Правовой и образовательный аспект» (14-15 января 2005 г., Ростов-на-Дону) считают, что профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, помощь детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, могут быть обеспечены только путем формирования в России общей комплексной системы защиты прав несовершеннолетних². Представляется необходимым включить в эту комплексную систему принудительные меры воздействия на тех родителей (заменяющих их лиц), которые ненадлежащим образом выполняют возложенные на них законом и моралью обязанности.

Таким образом, меры ответственности, налагаемые на родителей, опекунов, попечителей и других лиц, обязанных осуществлять воспитание и содержание несовершеннолетних, за ненадлежащее выполнение указанных обязанностей должны иметь своей целью стимулирование их к надлежащему выполнению своих обязанностей в отношении несовершеннолетних, должному содержанию и воспитанию детей.

Важное место в данном вопросе законодатель отводит именно мерам административной ответственности, поскольку они носят больше профилактический, чем карающий характер, являются более мягкими по сравнению с мерами уголовной ответственности³ и не столь кардинальными, как меры ответственности в семейном праве⁴. За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей «родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности», если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним, УК РФ предусматривает штраф, либо ограничение свободы, либо лишение свободы. Злостное уклонение родителей от уплаты алиментов, т.е. от содержания несовершеннолетнего, наказывается обязательными, либо исправительными работами, либо арестом. СК РФ в свою очередь за уклонение родителей от выполнения своих обязанностей предусматривает лишение родительских прав, ограничение родительских прав, отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.

Важное место в решении проблемы ненадлежащего воспитания и содержания детей родителями (лицами, их заменяющими) занимает административная ответственность, поскольку она носит больше профилактический, чем карающий характер, является более мягким видом ответственности по сравнению с уголовной и не столь кардинальной, как ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию и содержанию несовершеннолетнего в семейном праве.

Статья 5.35 КоАП РФ предусматривает ответственность родителей, усыновителей, опекунов (попечителей) и иных лиц, на которых законом возложена обязанность по содержанию и воспитанию несовершеннолетнего. Такая ответственность предусмотрена как за неисполнение своих обязанностей по содержанию и воспитанию – т.е. полное игнорирование деятельности по воспитанию, развитию, обучению и содержанию несовершеннолетнего, – так и за ненадлежащее исполнение этих обязанностей, но при этом не сопряженных с жестоким обращением с несовершеннолетним, т.к. в данном случае налицо состав преступления, квалифицированный по ст. 156 УК РФ.

За правонарушение по ненадлежащему выполнению обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав правонарушитель может

привлекаться к административной ответственности, и в то же время за то же правонарушение суд может назначить меру ответственности – ограничение родительских прав или лишение родительских прав.

Предупреждение – это самая легкая по карательному воздействию мера административного наказания⁵. Его следует рассматривать как меру воспитательного характера⁶, меру морального воздействия на правонарушителя. В то же время предупреждение влечет те же неблагоприятные правовые последствия, что и другие административные наказания⁷.

Предупреждение как мера административной ответственности родителей или лиц, их заменяющих, носит личностный характер, она применяется к конкретному родителю, опекуну или другим лицам, ненадлежащим образом осуществляющим или не осуществляющим свои обязанности в отношении несовершеннолетнего. При этом указанная мера административной ответственности может применяться лишь за виновно совершенное административное правонарушение. В связи с этим члены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав индивидуально подходят к каждой конкретной проблеме и скрупулезно выясняют причины неисполнения родительских обязанностей по воспитанию и содержанию несовершеннолетних. При отсутствии вины применение к лицу даже такого мягкого вида наказания, как предупреждение, не может признаваться согласованным с требованием недопустимости умаления человеческого достоинства (ст. 3.1 ч. 2 КоАП РФ).

И все же в большей мере предупреждение – это профилактическая мера. В случае применения этой меры к вышеуказанным субъектам при неисполнении ими своих обязанностей орган, налагающий эту ответственность, а именно комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, преследует целью стимулирование родителей или лиц, их заменяющих, по выполнению своих обязанностей и предупреждению повторного совершения данного правонарушения.

Предупреждение также создает для указанных субъектов правонарушения дополнительную гарантию того, что при повторном совершении данного правонарушения меры административно-властного воздействия будут более строгими.

Законодатель, применяя предупреждение, подчеркивает свое негативное отношение к содеянному, даже с учетом незначительной общественной опасности. Тем самым достигается неотвратимость наказания⁸. Родители, опекуны, попечители и другие лица, исполняющие обязанности опекунов (попечителей) несовершеннолетних, должны осознавать, что в любом случае при виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении своих обязанностей в отношении несовершеннолетних их ждет наказание.

Предупреждение как мера морального воздействия на психику правонарушителя, привлекаемого к ответственности, предусмотренной ст. 5.35 КоАП РФ, имеет свою специфику, т.к. речь идет о близких людях (родителях и детях, усыновителях и усыновленных и др.) и моральный компонент здесь особенно ярко выражен.

Если в качестве негативного аспекта предупреждения вообще можно отметить душевную подавленность правонарушителя от ожидания более сурового административного наказания, то в случае применения предупреждения по ст. 5.35 КоАП РФ можно говорить о более сильном душевном дискомфорте, вызванном обеспокоенностью за своих детей (опекаемых, подопечных), отсутствием взаимопонимания между родителями и детьми.

Предупреждение является самодостаточной мерой административного наказания, поскольку его применение означает итог административного преследования и не требует какого-либо дополнительного административно-наказательного воздействия на лицо, признанное виновным в совершении конкретного правонарушения⁹.

Анализ дел, возбуждаемых по ст. 5.35 КоАП в различных районах г. Омска и Омской области, показывает, что предупреждение применяется чаще, чем другая мера воздействия на правонарушителя - административный штраф. Это, по мнению членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяется низким прожиточным уровнем семей, в которых ненадлежащим образом осуществляются обязанности родителей или лиц, их заменяющих, - и правоприменитель щадяще относится к таким правонарушителям, дабы не ставить пострадавшую сторону (ребенка) в еще более тяжелое материальное положение.

В то же время, по мнению членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, предупреждение как мера воздействия на лиц, ответственных за воспитание и содержание несовершеннолетних, не выполняющих свои обязанности в отношении несовершеннолетних, не приносит желаемого результата. А именно: правонарушители во многих случаях относятся пренебрежительно к предупреждению, которое было им сделано за совершенное правонарушение. Думается, что, вынося предупреждение, членам комиссий следует акцентировать внимание лица, привлекаемого к ответственности, на правовых последствиях наложения данного вида наказания. А именно: при повторном привлечении к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей в отношении несовершеннолетних - мера ответственности будет строже.

Административный штраф, выступая внешним побудителем, как и предупреждение, воздействует на психику человека и имеет своей целью

формирование правильной ориентации лиц, обязанных воспитывать и содержать несовершеннолетних, в отношении своих родительских обязанностей.

Административный штраф - это материальное воздействие на правонарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный проступок¹⁰ и за правонарушение, предусмотренное ст. 5.35 КоАП РФ, и составляет от 1 до 5 минимальных размеров оплаты труда.

Примечательно, что законодательства Казахстана и Беларуси в решении данного вопроса идут тем же путем. В Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях ст. 111 для родителей или лиц, их заменяющих, за невыполнение обязанностей по воспитанию детей предусмотрены меры ответственности: предупреждение или штраф до 5 месячных расчетных показателей¹¹. А в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях в ч. 1 ст. 9.4 на родителей или лиц, их заменяющих, за «невыполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей, повлекшее совершение несовершеннолетним деяния, содержащего признаки административного правонарушения либо преступления», налагается предупреждение или штраф до 10 базовых величин. Часть 2 этой же статьи предусмотрен штраф от 10 до 20 базовых величин за «то же деяние, совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания.»¹²

Штраф характеризуется тем, что его карательное воздействие связано с известным имущественным правоограничением правонарушителя¹³. Важность материальных интересов для любого человека определяется его нежеланием сталкиваться с их ограничением, что и использует законодатель. Относительно-определенный подход к установлению размеров штрафа, какой существует в кодексе, имеет преимущества перед абсолютно определенным, поскольку это позволяет дифференцировать его размер при назначении наказания в зависимости от характера правонарушений, личности нарушителя, а также обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность¹⁴.

В этом смысле показательны законодательства Швеции и Финляндии, согласно которым правонарушителю наказание назначается с учетом получаемого им дохода, состояния здоровья и наличия иждивенцев, в связи с чем суммы штрафов различаются более чем в шесть раз.

Необходимо отметить, что в рассматриваемой ситуации к административной ответственности привлекаются, как правило, родители или лица, их заменяющие, доход которых невысок, но, как показывает анализ дел и анкетирование членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (в том числе ответственных секретарей комиссий), 0,6 % составляют те граждане, которые имеют стабильный и высокий доход, - т.е. те, кто в состоянии оплатить штраф за неисполнение своих родительских

обязанностей, даже если его сумма составит более пяти минимальных размеров оплаты труда¹⁵. Эту категорию граждан, на наш взгляд, также необходимо учитывать - и повысить верхний предел штрафа до 25 минимальных размера оплаты труда.

Однако, как уже отмечалось выше, штраф взимается с родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих, реже, чем выносятся предупреждения. Например, соотношение вынесенных постановлений о предупреждении правонарушителя и постановлений о взыскании штрафа по городу Омску в 2003 г. составило 71,7 % и 28,3 %¹⁶; в 2005 г. - 90,4 % и 9,6 %¹⁷; в 2006 г. - 71,6 % и 28,4 %¹⁸. Как показывает анализ дел, чаще всего взимается нижний предел штрафа.

Проведенное нами интервьюирование членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав показывает, что штраф налагается на правонарушителей, привлекаемых по ст. 5.35 КоАП РФ, реже, чем предупреждение, в связи с тяжелым материальным положением семей, где происходят подобные нарушения, а также в связи с тем, что родители таких несовершеннолетних - часто лица, неработающие и неимеющие стабильного заработка. По вышеуказанным причинам большинство членов комиссий высказываются не за увеличение размера административного штрафа, а за введение такой меры ответственности, как принудительный труд (общественные работы).

На наш взгляд, в связи с вышеуказанными причинами необходимо внести дополнение в ст. 3.2 КоАП РФ и предусмотреть обязательные общественные работы для лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои родительские обязанности, а также неработающих и ведущих асоциальный образ жизни. Общественные работы должны быть основным видом наказания, предусмотренного для правонарушителей, привлекаемых к ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ. Правоприменителю (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) следует предоставить альтернативу: назначение предупреждения, административного штрафа, обязательных общественных работ - в зависимости от материального положения правонарушителя, его состояния здоровья, возраста, наличия иждивенцев, вины правонарушителя и других, заслуживающих внимания, обстоятельств.

Под обязательными общественными работами следует понимать выполнение физическим лицом в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления.

Таким образом, ч. 1 ст. 3.2 КоАП следует дополнить п. 10 - «Обязательные общественные работы». В гл. 3 КоАП следует внести дополнение в виде ст. 3.13, где в ч. 1 будет сформулировано понятие обязательных общественных работ. В ч. 2 следует

установить срок таких работ - от восьми до двадцати пяти часов - и временные рамки таких работ для одной недели, а именно: не более восьми часов в неделю.

Логичным будет ограничение применения данного вида наказания для отдельных категорий граждан, как то: инвалиды I и II групп; беременные женщины; женщины, имеющие детей в возрасте до пяти лет (если ребенок посещает дошкольное воспитательное учреждение); женщины, имеющие детей до восьми лет (если ребенок не посещает дошкольное воспитательное учреждение); военнослужащие, проходящие военную службу по призыву; женщины, достигшие 55 лет; мужчины, достигшие 60 лет.

Итак, на основе вышеизложенного следует сделать вывод, что законодатель сегодня уделяет достаточно внимания проблеме неисполнения родителями, а также лицами, их заменяющими, своих обязанностей в отношении несовершеннолетних. Для таких правонарушителей предусмотрен широкий спектр наказаний - от предупреждения до лишения родительских прав.

Не принижая значения предупреждения как меры административной ответственности, все же следует отметить неэффективность данного вида наказания для лиц, ставящих свою семью в социально опасное положение. А учитывая низкий уровень материального обеспечения семей, где родители (заменяющие их лица) привлекаются к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 5.35 КоАП, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав не всегда имеет возможность вынести постановление о взыскании административного штрафа.

Таким образом, мы считаем целесообразным внести в КоАП следующие дополнения.

Во-первых, ч. 1 ст. 3.2 дополнить пунктом 10 - «Обязательные общественные работы».

Во-вторых, гл. 3 дополнить ст. 3.13 «Обязательные общественные работы» следующим содержанием:

1. Обязательными общественными работами является выполнение физическим лицом в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления.

2. Обязательные общественные работы устанавливаются на срок от восьми до двадцати пяти часов и выполняются не более восьми часов в неделю.

3. Обязательные общественные работы выполняются по месту рассмотрения дела.

4. Обязательные общественные работы не назначаются следующим категориям лиц: 1) инвалидам I и II групп; 2) беременным женщинам; 3) женщинам, имеющим детей в возрасте до пяти лет (если ребенок посещает дошкольное воспитательное учреждение); 4) женщинам, имеющим детей до восьми лет (если ребенок не посещает дошкольное воспитательное

учреждение); 5) военнослужащим, проходящим военную службу по призыву; 6) женщинам, достигшим 55 лет; 7) мужчинам, достигшим 60 лет.

В-третьих, изменить санкцию ст. 5.35 и сформулировать ее следующим образом: «... влечет предупреждение, либо наложение административного штрафа в размере от одного до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда, либо обязательные общественные работы на срок от восьми до двадцати пяти часов».

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. - Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2007.

² См.: Резолюция Всероссийской конференции «Ювенальная юстиция. Правовой и образовательный аспекты» // Официальные документы в образовании. Информационный бюллетень. - 2005. - № 10. - С. 54.

³ См.: ст.ст. 156, 157 Уголовного кодекса Российской Федерации. - М.: Юрид. лит., 2007.

⁴ См.: ст.ст. 69, 73, 77 Семейного кодекса Российской Федерации. - М.: Юрид. лит., 2007.

⁵ См.: Максимов И. В. Предупреждение как мера административного наказания // Юрист. - 2004. - № 11. - С. 40.

⁶ См.: Денисенко В. В. Административные взыскания: учеб. пос. - Ростов-н/Д.: Ростовская ВШ МВД России, 1997. - С. 12.

⁷ См.: Чмырев С. Н. Предупреждение как вид административного наказания // Административное право и административный процесс. - 2005. - № 2. - С. 19.

⁸ См.: Дугенец А. С. Система административных наказаний в российском праве // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. - 2004. - С. 290.

⁹ См.: Максимов И. В. Указ. соч. - С. 42.

¹⁰ См.: Корнев А. П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 11. - М., 1965. - С. 33.

¹¹ См.: Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.01 // www.base.zakon.kz.

¹² Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 // base.zakon.kz.

¹³ См.: Жулев В. И., Митин В. П. Административная ответственность за нарушения правил дорожного движения. - М., 1979. - С. 48.

¹⁴ См.: Комментарий к КоАП РФ / ред. Ю. М. Козлова. - М., 2002. - С. 155-156.

¹⁵ По данному вопросу были опрошены 105 членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; на 150 человек, привлекаемых к ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ, один имеет доход выше среднего.

¹⁶ Рассмотрено 1525 постановлений, предусматривающих меру административной ответственности.

¹⁷ Рассмотрено 291 постановление, предусматривающее меру административной ответственности.

¹⁸ Рассмотрено 2428 постановлений, предусматривающих меру административной ответственности.

ОСОБЕННОСТИ СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШЕННЫХ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

А. В. Кропачева, соискатель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Особенность стадий заключается в том, что они регламентированы нормами административно-процессуального права, направлены на решение конкретных задач, охватывают особый круг участников, имеющих специфический правовой статус. Административно-процессуальные действия требуют процессуального оформления, и для них обозначены конкретные сроки совершения.

На наш взгляд, существует несколько черт, которые отличают каждую стадию производства. Во-первых, порядок осуществления процессуальных действий. Во-вторых, свой круг участников, наделенных правами и обязанностями. В-третьих, временные границы, установленные законом для каждой стадии. В-четвертых, собственные принципы

стадии. В-пятых, каждая стадия завершается принятием итогового процессуального документа. Хотелось бы отметить, что все стадии равнозначны и важны в производстве по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, стадия - отдельная часть производства, в которой определяются собственные принципы стадии, присущий только ей порядок осуществления процессуальных действий, свой круг участников, наделенных правами и обязанностями, сроки осуществляемых действий, установленные законом для каждой стадии, и завершается она принятием итогового процессуального документа.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является центральной стадией