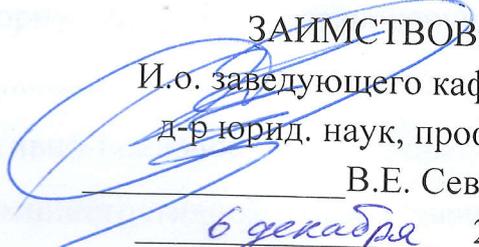


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

И.о. заведующего кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
В.Е. Севрюгин


6 декабря 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОФИЛАКТИКИ
БЕЗНАДЗОРНОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

40.04.01. Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности
органов публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения



Петрова
Кристина
Юрьевна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Бакулина
Ирина
Петровна

Рецензент

И.о. начальника отдела по опеке,
попечительству и охране прав детства
города Тюмени УСЗН города Тюмени и
Тюменского района



Рязанова
Алена
Юрьевна

г. Тюмень, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ.....	10
1.1. Причины и условия безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.....	10
1.2. Государственная политика и нормативно-правовое регулирование в области профилактики безнадзорности и административной ответственности несовершеннолетних.....	17
1.3. Организация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России и зарубежных странах.....	25
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ.....	37
2.1. Проблемы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности.....	37
2.2. Проблемы привлечения к административной ответственности родителей за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей.....	49
2.3. Проблемы организации межведомственного взаимодействия органов системы профилактики (на примере города Тюмени).....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	74
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	78

УМВД – Управление Министерства внутренних дел

УСЗН – Управление социальной защиты населения

ЦВСИП – Центр временного содержания для несовершеннолетних

правонарушителей

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации уделяется пристальное внимание изучению проблем правовой организации профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, так как эти явления представляют собой одну из наиболее значимых социально-опасных проблем современного общества, представляющих угрозу социальной безопасности государства в целом и отдельным регионам страны.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена тем, что государственная политика нашего государства предъявляет новые требования к организации работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, заставляет осуществлять поиск путей снижения роста административных правонарушений подростков. Однако, в законодательстве имеются пробелы по защите прав детства.

Отсутствие конкретизации понятийного аппарата порождает проблемы в организации межведомственного взаимодействия и деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что приводит к затруднению применения на практике административных мер к подросткам и их законным представителям.

Несмотря на большое количество нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, многие из них носят общий характер, некоторые противоречат друг другу, в них не всегда даются ответы на возникающие вопросы практики, что не способствует эффективности их применения и решению стоящих перед обществом задач.

Проблемы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в настоящее время необходимо рассматривать с разных позиций, как с

правотворческой стороны, так и с социальной позиции и общественного отношения к возникающим проблемам.

Основным фактором социальной проблемы безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является социальное благосостояние нашего современного российского общества: увеличение бедности, ухудшение условий жизнедеятельности и утрачивание нравственного потенциала современных семей и др. Роль законных представителей в формировании личности детей постепенно снижается, ухудшаются условия жизни и воспитания детей, недостаточно педагогических знаний у родителей, имеются проблемы в общении с детьми, граждане, желающие стать родителями, не подготовлены к рождению, воспитанию и содержанию. Все это приводит к тому, что ребенок начинает избегать взаимодействия с законными представителями, выбирая наиболее простой способ разрешения конфликтов в семье – уход из дома, обозначение своей личности в среде, где все дозволено, где, в связи с отсутствием должного родительского контроля и надзора, поведение несовершеннолетнего принимает негативную окраску, плавно перетекает в закрепление стереотипного поведения.

К негативным социальным проблемам возникновения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних относятся и обострение семейного социального неблагополучия; наличие трудной жизненной ситуации в семьях; увеличение нищеты; моральная и социальная деградация; деформация нормативно-ценностной базы общества; отсутствие понимания границ между правомерной и противоправной деятельностью.

Особое внимание в контексте изучения данной темы привлекают проблемы, имеющиеся в правоприменительной практике.

Нередко специалистами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ведется индивидуальная работа с подростком лишь формально, «на бумаге», поэтому, зачастую, положительная динамика в поведении личности несовершеннолетнего не наблюдается. Это обусловлено, в свою очередь, двумя основными аспектами: во-первых, снижается степень ответственности у специалистов, непосредственно

работающих с неблагополучными семьями и детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации или в социально-опасном положении, во-вторых, в отсутствии необходимого количества кадровых единиц по осуществлению индивидуальной профилактической работы в субъектах Российской Федерации, в муниципальных образованиях.

Так, например, в городе Тюмени деятельность по реализации профилактической работы с неблагополучными семьями и работы по охране прав детства в органах опеки и попечительства осуществляют 2 специалиста на 4 административных округа, учитывая, что численность населения города Тюмени по состоянию на 1 января 2018 года составляет 768,4 тысяч человек¹, численность детского населения составляет 1/3 Тюменского населения, неблагополучные семьи насчитывают чуть меньше половины несовершеннолетних всего детского населения города Тюмени. Специалисты ведомств физически не успевают детально контролировать ситуацию и обстановку в семьях, состоящих на учете, что приводит к увеличению детской безнадзорности и правонарушений в подростковой среде.

Существует ряд пробелов в законодательной базе: например, в процессе выявления детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях длительного отсутствия родителей, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны отреагировать и принять соответствующие меры в рамках компетенции. Однако, законодательством не предусмотрено, кто определяет эту длительность, каков ее срок, периодичность и т.п.

Семейное законодательство не дает конкретных критериев по вопросу уклонения родителей от родительских обязанностей, не предусмотрен способ доказывания уклонения родителя, либо это следствие систематических грубых нарушений прав и законных интересов несовершеннолетнего со стороны законных представителей, не исполняющих либо ненадлежащим образом исполняющих родительские обязанности в отношении детей, либо длящееся семейное

¹ Информация о численности населения города Тюмени [Электронный ресурс]// Официальный интернет-портал Администрации города Тюмени [сайт]. – URL: <http://www.tyumen-city.ru/gorodtyumeny/naselenie> (дата обращения: 17.11.2018 г.)

неблагополучие, либо однократно нарушение и непонимание родителем недопустимости жестокого обращения с ребенком. В законе отсутствует перечень субъектов, оценивающих условия, представляющих угрозу жизни и здоровью детей либо препятствующих их нормальному развитию. Отсутствуют юридические критерии опасности, угрозы жизни и здоровью ребенка.

Вышеуказанные проблемы возникают в связи с тем, что данные категории зависят от субъективного оценочного взгляда специалиста, который, в свою очередь, трактуется не всегда однозначно другими специалистами ведомств системы профилактики и общественностью.

В связи с этим, становится необходимым дальнейшее научное изучение и осмысления проблем правовой организации профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, а также анализ проблем практического применения законодательства об административной ответственности несовершеннолетних.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в области организации профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних.

Предметом диссертационного исследования является законодательство в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, административной ответственности несовершеннолетних и их законных представителей, а также практика его применения.

Цель диссертационного исследования: теоретически обосновать и дать эмпирическую оценку возможности комплексного решения правовых проблем организации межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современных условиях российского государства.

Для достижения данной цели, в рамках диссертационного исследования, необходимо разрешить следующие задачи:

1. выявить причины и условия безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

2. проанализировать направления государственной политики и нормативно-правового регулирования в области профилактики безнадзорности и административной ответственности несовершеннолетних;
3. определить основные направления в организации работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
4. выявить проблемы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности, а также их законных представителей за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей;
5. провести анализ и дать практическую оценку существующим проблемам организации межведомственного взаимодействия органов системы профилактики (на примере города Тюмени);
6. сформулировать предложения по совершенствованию государственной политики и нормативно-правового регулирования в области правовой организации профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой метод, метод системного анализа. Нормативную основу исследования составило законодательство России в области профилактики безнадзорности и административных правонарушений, а также международное законодательство в области защиты прав ребенка.

Теоретико-методологическую базу исследования составили труды зарубежных и отечественных исследователей, которые заложили основные подходы к изучению проблем правовой организации профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, таких как Л.И.Божовича, В.В.Лебединского, Т.И.Соловникова, Н.М.Крюковой, В.Н.Тетерского, Ж.М.Глозман, А.А.Беженцева, Е.В.Емельяновой и других ученых,

Результаты диссертационного исследования могут способствовать обеспечению качественной разработки новых программ организации межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, могут послужить дополнительным материалом для проведения образовательных дисциплин в ВУЗах.

Диссертационная работа состоит из списка сокращений, введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, а также списка источников, содержание которых определяется целью, задачами и логикой исследования.

[Глава 1, 2, заключение, список источников изъяты автором]