МЕСТО И РОЛЬ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Керамова С.Н., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *saida14@yandex.ru*

В статье рассматривается значение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений несовершеннолетних. Цель статьи – проанализировать деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В ходе исследования были выявлены проблемы современного правового регулирования деятельности указанных комиссий и их правового положения. В статье говорится о значении комиссий по делам несовершеннолетних как координирующего органа в системе органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; как органа, наделенного административно-юрисдикционными полномочиями. Обращается внимание на то, что комиссиями по делам несовершеннолетних выполняется профилактическая административная деятельность на трёх различных уровнях, составляющих целостную систему. Анализируются позиции ученых относительно правового статуса данных комиссий. В результате проведенного исследования был сделан вывод о необходимости совершенствования нормативного регулирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также о целесообразности их существования и функционирования как органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Ключевые слова: несовершеннолетний, административно-юрисдикционная деятельность, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, правовой статус, профилактика правонарушений.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-60-64

UDC 342.6

THE PLACE AND ROLE OF THE COMMISSIONS ON MINORS' AFFAIRS AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS IN THE PREVENTION OF JUVENILE DELINQUENCY

Keramova S.N., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *saida14@yandex.ru*

The article describes the value of the commissions on minors' Affairs and protection of their rights in the prevention of juvenile delinquency. The purpose of the article is to analyse the work of the Commission on minors' Affairs and protection of their rights. The study identified problems of legal regulation of the activities of these commissions and their legal status. The article talks about the significance of the commissions on minors' Affairs as coordinating body in the system of prevention of neglect and juvenile crime; as a body with administrative and jurisdictional authority. Attention is drawn to the fact that the commissions on Juvenile Affairs runs a preventive administrative activities at three different levels that make up the complete system. Analyses the position of scholars concerning the legal status of the Commission. The study concluded that there was a need to improve the regulatory activities of the commissions on minors' Affairs and protection of their rights, as well as the appropriateness of their existence and functioning as an organ system Prevention of neglect and juvenile crime.

Key words: minor, administrative and jurisdictional activities of the Commission on minors' Affairs and protection of their rights, legal status, prevention of offences.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-30-2-60-64

Проблема административной ответственности несовершеннолетних в последнее время приобрела острый характер, в силу чего большое значение имеет деятельность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Профилактика административных правонарушений несовершеннолетних осуществляется широким кругом субъектов. Среди них основными следует считать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые согласовывают

свою деятельность и контроль над административной деятельностью всех субъектов предупреждения правонарушений несовершеннолетних. В Кодексе РФ об административных правонарушениях комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривается как главный субъект административно-юрисдикционной деятельности в отношении несовершеннолетних.

В качестве одной из основных целей деятельности комиссии ст. 11 Федерального закона от

24.06.1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 27.06.2018 г.) определяет координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому. Иными словами, деятельность комиссий должна не только быть направлена на применение карательных мер к правонарушителям, но и отвечать целям профилактики правонарушений и предупреждения противоправного поведения несовершеннолетних и их родителей (законных представителей).

Значение комиссий по делам несовершеннолетних как координирующего органа в системе органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также как органа, наделенного административно-юрисдикционными полномочиями, подчеркивается сегодня многими учеными и практиками. На это указывают И.С. Маловичко, И.В. Чугунова [1, с. 23]. Правозащитную функцию комиссий как основное и важнейшее направление деятельности по защите прав несовершеннолетних характеризуют Н.Ю. Кирюшина, Л.Б. Морозова, Е.М. Кочнева [2, с. 196]. Такого же мнения придерживаются Т.С. Лебедева [3, с. 212] и другие ученые.

Как подчеркивает Э.Я. Васильева, «комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются органом, осуществляющим координацию и контроль профилактической деятельности всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; ядром системы профилактики девиантного поведения лиц, не достигших совершеннолетнего возраста» [4, с. 34]. На протяжении десятилетий они выполняют в нашем государстве функцию координирующего органа, органа, организующего деятельность всех учреждений и организаций, являющихся субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений [5, с. 83].

В соответствии с ч. 1 ст. 115 Конституции РФ Правительством РФ на основании и во исполнение положений Федерального закона № 120-ФЗ было издано Постановление, утверждающее Примерное положение, которое согласно части второй 2 данной статьи обязательно к исполнению в России, а также Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 29.11.2018 г.), обязательное к исполнению. Это обосновано статьей 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.).

Надо обратить внимание на то, что в настоящее время говорится о необходимости упразднения комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Причиной этому послужило утверждение о необоснованных изъятиях детей из семей в Российской Федерации. Однако хотелось бы отметить, что Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995, на сегодняшний день выделено более 15 направлений деятельности комиссий, в частности, по вопросам их обучения; оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также иные функции по социальной реабилитации несовершеннолетних [5, с. 86]. Как представляется, прежде чем говорить о столь кардинальной мере, как ликвидация комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, необходимо сформировать четкое представление о том, какой орган может взять на себя все функции комиссий. Поэтому такое предложение представляется преждевременным.

В современный период комиссиями по делам несовершеннолетних выполняется профилактическая административная деятельность на трёх различных уровнях, составляющих целостную систему. В первый уровень входит правительственная комиссия по делам несовершеннолетних. Согласно Положению о правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 6 мая 2006 г. № 272 эта комиссия является координирующим органом, сформированным, как пишет А.А. Беженцев, «для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних» [6, с. 52].

Второй уровень – это комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при руководителе соответствующего субъекта Федерации. Их основными функциями являются координационные и контрольные, а также профилактическая функция.

Следует также отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации прокурорами отмечено ненадлежащее осуществление комиссиями функции координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе в целях предупреждения подростковых преступлений и преступлений, совершенных в отношении них, что является нарушением ст. 11 закона № 120-ФЗ. Многочисленные нарушения выявлены в сфере исполнения комиссиями законодательства об административных правонарушениях [7, с. 157].

Комиссии третьего уровня (по городу, району и пр.) осуществляют административную деятельность, взаимодействуя с разнообразными подразделениями, в функции которых входит решение вопросов о протекции прав несовершеннолетних, в

частности: отделами образования, здравоохранения, соцзащиты, органами внутренних дел и т.д.

Сегодня массу вопросов вызывает нормативная правовая база правового статуса и деятельности комиссий. Основной проблемой следует считать размытость правового статуса комиссий как внутри системы профилактики, так в случае их взаимодействия с другими органами госвласти, местного самоуправления, общественными объединениями и пр. Из-за отсутствия единых нормативно-правовых основ организации и деятельности комиссий органы государственной власти субъектов РФ, отыскивая решение данных вопросов, воплощают их в своих законах.

По этому поводу на протяжении уже ряда лет высказываются и ученые, и практики. Например, Н.В. Анисимова и Л.С. Комовкина отмечают, что «нормативные правовые акты, определяющие правовое положение комиссий и направления их деятельности, четко не обозначают взаимосвязь и взаимодействие комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве РФ» [8, с. 64], комиссий, созданных на уровне субъектов РФ и территориальных комиссий, если законами субъектов РФ полномочием по созданию данных комиссий. К тому же сегодня в нашей стране отсутствуют единые подходы к закреплению структуры комиссий.

Современный законодатель не закрепляет подчиненность комиссий, созданных субъектами РФ, комиссии при Правительстве РФ в нормативных актах о профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Одним из пробелов в законодательстве, по нашему мнению, является то, что в Федеральном законе № 120-ФЗ не закреплена действующая трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних. Для совершенствования работы комиссий, как представляется, следует определить компетенцию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав каждого уровня, их права, обязанности и формы деятельности.

К тому же в административной деятельности комиссий появилось множество проблем. Так, в статье 8 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав закреплено, что к членам муниципальных комиссий относятся руководители органов и учреждений системы профилактики или их заместители, представители других государственных и муниципальных органов, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты и пр. Как подчеркивает В.А. Мишота, с которым мы полностью согласны, «почти все лица, входящие в состав комиссий – представители государственных органов и общественных организаций, осуществляют свои обязанности безвозмездно. Одни выполняют их в силу своего должностного положения, являясь представителями государственных органов или учреждений, другие работают на общественных началах,

представляя общественные организации и широкие слои граждан» [9, с. 97]. Как можно увидеть, зачастую в комиссии входят лица, не занимающиеся проблемами несовершеннолетних, тогда как к кадрам указанных комиссий следует предъявлять большие требования, в частности, касающиеся профессиональной квалификации, а также знания об ответственности несовершеннолетних, возрастных отклонений их поведения. Как полагает О.Ю. Таибова, с которой следует согласиться, «для того чтобы деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав стала более действенной и эффективной, необходимо рассмотреть вопрос о введении штатных инспекторов» [10, с. 66].

Следует подчеркнуть, что четкого состава комиссий по делам несовершеннолетних второго уровня – субъекта Российской Федерации в законодательстве нет. В связи с этим считаем, что требуется доработка статьи 8 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав омерного положения и ввести четкий состав указанных комиссий.

Отсутствие в нормативных правовых изложенных актах четкого порядка и указания на правовой органами статус данных комиссий дало основание для дискуссий относительно их правовой природы. Так, Е.В. Ильгова делает акцент на двойственную природу комиссий, отмечая, что их нельзя считать «ни органами государственной власти, ни органами общественности» [11, с. 147]. Противоположной позиции придерживается Д.В. Деменчук, утверждая, что комиссии обладают административно-правовым статусом [12, с.11].

Проблемами следует также считать многочисленные нарушения и неисполнение комиссиями возложенных на них функций, что является, в том числе, следствием как порядка формирования комиссий из членов различных органов, организаций и учреждений, не всегда заинтересованных в их надлежащем функционировании и решении поставленных задач, так и отсутствия установленных законом видов ответственности за допускаемые комиссиями нарушения, которые понудили бы их ответственно подходить к исполнению своих обязанностей.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Нормативно-правовое регулирование компетенции комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав требует совершенствования, поскольку действующее законодательство имеет достаточное количество коллизий и пробелов в области их полномочий.

В Федеральном законе № 120-ФЗ следует закрепить порядок рассмотрения материалов комиссией, количество ее членов, произвести унификацию подходов к пониманию статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, установив единую систему на всей территории России.

Для повышения эффективности работы комиссий необходимо введение должности штатных инспекторов на законодательном уровне.

В данном Федеральном законе не закреплена действующая трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних. Для совершенствования работы комиссий, как представляется, следует определить компетенцию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав каждого уровня, их права, обязанности и формы деятельности.

Следует доработать статью 8 Примерного положения о комиссиях по делам несовершенно-

летних и защите их правомерного поведения, введя четкий состав указанных комиссий.

Необходимо закрепить подчиненность комиссий, созданных субъектами РФ, комиссии при Правительстве РФ в нормативных актах о профилактике правонарушений несовершеннолетних.

С целью устранения многочисленных нарушений в работе комиссий нужно на законодательном уровне закрепить виды ответственности за допускаемые комиссиями нарушения, которые побудили бы их ответственно подходить к исполнению своих обязанностей.

Литература

1. Маловичко И.С., Чугунова И.В. Развитие межведомственного взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав со школьными Службами примирения (медиации) по реализации восстановительного правосудия в отношении детей в Волгоградской области // Вестник восстановительной юстиции. 2016. № 13. С. 23–31.
2. Кирюшина Н.Ю., Морозова Л.Б., Кочнева Е.М. Правозащитный потенциал комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 3 (36). С. 196–201.
3. Лебедева Т.С. О роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в реализации ювенальных технологий // Вестник КГУ. 2016. № 6. С. 212–215.
4. Васильева Я.В. Административно-юрисдикционные полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и их роль в профилактике преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016. № 3 (35). С. 34–39.
5. Банищикова С.Л. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: перспективы деятельности в России // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2018. № 3 (27). С. 85–91.
6. Беженцев А.А. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений несовершеннолетних, перспективы модернизации административной деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1 (73). С. 52–58.
7. Фахрашуди Э.А. Проблемы правового регулирования деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // Право. Общество. Государство: сб. науч. ст. СПб., 2017. С. 156–159.
8. Анисимова Н.В., Комовкина Л.С. Проблемные моменты в развитии законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. всерос. науч.-практ. конф. Томск, 28-30 января. 2016. С. 63–65.
9. Мишота В.А. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Вестник РГГУ. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2015. № 1 (144). С. 92–98.
10. Таибова О.Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних // Русский закон. 2015. № 1. С. 59–66.
11. Ильгова Е.В. К вопросу о правовом статусе субъектов, образующих состав комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 146–149.
12. Деменчук Д.В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

References

1. Malovichko I.S., Chugunova I.V. Razvitie mezhdvedomstvennogo vzaimodeistviya komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav so shkol'nymi Sluzhбами primireniya (mediatsii) po realizatsii vosstanovitel'nogo pravosudiya v otnoshenii detei v Volgogradskoi oblasti // Vestnik vosstanovitel'noi yustitsii. 2016. № 13. S. 23–31.
2. Kiryushina N.Yu., Morozova L.B., Kochneva E.M. Pravozashchitnyi potentsial komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav // Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa. 2016. № 3 (36). S. 196–201.
3. Lebedeva T.S. O roli komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav v realizatsii yuvenal'nykh tekhnologii // Vestnik KGU. 2016. № 6. S. 212–215.

4. *Vasil'eva Ya.V.* Administrativno-yurisdiktsionnye polnomochiya komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav i ikh rol' v profilaktike prestuplenii i inyykh pravonarushenii nesovershennoletnikh // Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie. 2016. № 3 (35). S. 34–39.
5. *Banshchikova S.L.* Komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav: perspektivy deyatel'nosti v rossii // Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informatsionnykh tekhnologii. 2018. № 3 (27). S. 85–91.
6. *Bezhtentsev A.A.* Rol' komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav v profilaktike pravonarushenii nesovershennoletnikh, perspektivy modernizatsii administrativnoi deyatel'nosti // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2017. № 1 (73). S. 52–58.
7. *Fakhrashui E.A.* Problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav // Pravo. Obshchestvo. Gosudarstvo: sb. nauch. st. SPb., 2017. S. 156–159.
8. *Anisimova N.V., Komovkina L.S.* Problemnye momenty v razvitii zakonodatel'stva o komissiyakh po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav // Pravovye problemy ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti: sb. st. vseros. nauch.-prakt. konf. Tomsk, 28-30 yanvarya. 2016. C. 63–65.
9. *Mishota V.A.* Komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav kak sub"ekty sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenii nesovershennoletnikh // Vestnik RGGU. Ser.: Ekonomika. Upravlenie. Pravo. 2015. № 1 (144). S. 92–98.
10. *Taibova O.Yu.* Pravovoi status komissii po delam nesovershennoletnikh // Russkii zakon. 2015. № 1. S. 59–66.
11. *Il'gova E.V.* K voprosu o pravovom statuse sub"ektov, obrazuyushchikh sostav komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2017. № 6 (119). S. 146–149.
12. *Demenchuk D. V.* Administrativno-pravovoi status komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2014.

*Поступила в редакцию 9 марта 2019 г.
Received 9 March, 2019*