

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

А.А. Беженцев*



В статье автор проводит комплексный анализ важнейших прав и обязанностей приоритетного коллегиального звена цепи системы превенции безнадзорности и административных правонарушений, не достигших восемнадцатилетия лиц – комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Делается вывод о необходимости скорейшего принятия и вступления в законную силу нового Федерального закона, в котором найдут отражение комплексные унифицированные нормы права по вопросам деятельности комиссий по делам несовершеннолетних.

Ключевые слова: административно-правовой статус; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; субъекты профилактической деятельности;

административно-правовые меры предупреждения и противодействия правонарушениям лиц, не достигших совершеннолетия.

IS ADMINISTRATIVE-RIGHT THE STATUS OF THE COMMISSIONS ON AFFAIRS OF MINORS AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS

A.A. Bezhentsev

The author conducts comprehensive analysis of important rights and responsibilities of the peer priority chain link system of prevention of child neglect and administrative violations under the age of eighteenth - Commission on Juvenile and protect their rights. The conclusion about the need for early adoption and entry into force of the new Federal law, which will reflect the integrated unified law on the activities of the commissions for minors.

Keywords: administrative and legal status; Commission on Juvenile and protect their rights; subjects of prevention activities; administrative and legal measures to prevent and counteract offenses persons under the age of majority.

Тема предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних всегда являлась одной из самых актуальных, в настоящее время ее научная разработка столь же необходима. Влияние разноплановых факторов на формирование противоположных взглядов несовершеннолетних подробно изучалось не только учеными правоведами, но и специалистами в области социологии, педагогики, психологии.

Однако произошедшие за последние десятилетия кардинальные изменения всех систем государственного устройства, прогрессирующий в обществе правовой и духовно-нравственный нигилизм требуют концептуальных новаторских подходов в изучении и профилактике девиантного поведения несовершеннолетних [1, с.106]. Помимо этого учеными, как правило, проблема превенции правонарушений рассматривалась в контексте со-

* Беженцев Александр Анатольевич, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент. E-mail: adovd@mail.ru

вершенствования уголовно-правовых норм, а этап профилактики административных правонарушений оставался «за бортом» научных исследований. В данной научной статье сделана попытка определить и проанализировать в рамках изыскания по научной специальности 12.00.14. административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав – одного из приоритетных субъектов системы предупреждения безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ, центральное место среди субъектов профилактики административных правонарушений рассматриваемой категории лиц занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (Далее – КДН), призванные осуществлять координацию и контроль за профилактической деятельностью всех субъектов превенции безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

КДН комплексно осуществляют свою превентивную деятельность на трех различных уровнях, объединенных в целостную систему.

Верхний, первый уровень занимает правительственная комиссия по делам несовершеннолетних. Согласно Положению о правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 года № 272 данная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Основными обязанностями, исполнение которых необходимо для решения задач, стоящих перед рассматриваемой комиссией являются:

- синхронизация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав;

- разработка согласованных подходов к решению основных вопросов, касающихся приоритетных направлений деятельности, связанной с про-

филактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав;

- выработка предложений и рекомендаций органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, а также организационно-методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанном сегменте;

- подготовка и организация проведения на федеральном уровне межведомственных мероприятий, направленных на решение проблем, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также с защитой их прав;

- постоянное информирование Правительства Российской Федерации о деятельности комиссии, связанной с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав, об адекватности и эффективности мер, принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере деятельности.

В целях обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти субъекта федерации по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов губернаторами и мэрами могут быть утверждены Положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при руководителе соответствующего субъекта федерации.

КДН второго уровня – субъекта Российской Федерации обычно выполняют следующие обязанности:

- координируют деятельность органов управления образованием, органов и учреждений здравоохранения, социального обеспечения, культуры, внутренних дел, других предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, на которые возложены обязанности по воспитанию детей и подростков, укреплению здоровья, предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, охране их прав;

- подготавливают и осуществляют как непосредственно, так и через соответствующие государственные органы и общественные организации

мероприятия по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений, не достигших восемнадцатилетнего возраста лиц в субъекте федерации, по устранению причин, порождающих эти явления, охране прав несовершеннолетних, их устройству и организации культурного досуга детей и подростков, а также по оказанию помощи в воспитании несовершеннолетних;

- контролируют, направляют и координируют деятельность районных, городских, районных в городе комиссий по делам несовершеннолетних, оказывает им методическую помощь, обобщают и распространяют положительный опыт их работы;

- проверяют постановления районных, городских, районных в городе комиссий о направлении не достигших совершеннолетия лиц в специальные учебно-воспитательные учреждения и отменяют их в тех случаях, когда они будут признаны незаконными или необоснованными, при условии, что эти постановления не были обжалованы в установленном порядке;

- осуществляют контроль по субъекту федерации за условиями содержания и воспитания детей и подростков в лечебно-воспитательных учреждениях, образовательных учреждениях для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и образовательных учреждениях, начального профессионального образования;

- осуществляет контроль за проведением в регионе воспитательной работы, общеобразовательного и профессионально-технического обучения, условиями содержания и правильностью организации труда в находящихся на территории города специальных учебно-воспитательных учреждениях, воспитательно-трудовых учреждениях, отделах по профилактике правонарушений несовершеннолетних и приемниках-распределителях для несовершеннолетних, а также оказывают помощь этим учреждениям в проведении указанной работы.

Члены КДН уровня субъекта федерации, как правило, имеют право:

- проверять условия содержания и воспитания детей и подростков в образовательных учреждениях для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и в образовательных учреждениях начального профессионального образования, специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях, воспитательно-трудовых колониях и приемниках-рас-

пределителях для несовершеннолетних, а также проверять состояние работы отделов по профилактике правонарушений несовершеннолетних;

- запрашивать и получать от государственных органов, общественных организаций, предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, и должностных лиц информацию по вопросам, входящим в компетенцию комиссии;

- производить личный прием несовершеннолетних, рассматривать их жалобы и заявления, принимать по ним решения;

- создать в установленном порядке временные рабочие группы из числа ученых и специалистов для подготовки деятельных предложений по отдельным вопросам превенции безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

- выходить с представлениями в соответствующие государственные органы о привлечении к ответственности лиц, создающих условия для совершения лицами, не достигшими совершеннолетия правонарушений и других антиобщественных поступков либо подстрекающих или привлекающих к их совершению.

КДН третьего, нижнего уровня – по городу, району, району в городе, иному муниципальному образованию строят свою деятельность во взаимодействии с различными подразделениями территориального управления района, города, района в городе и другими организациями, занимающихся вопросами, касающихся защиты прав несовершеннолетних, превенцией административных и иных правонарушений: отделами образования, отделами здравоохранения, отделами социальной защиты населения, органами внутренних дел, городскими учреждениями, центрами занятости населения, органами местного самоуправления района. Руководство и контроль за деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав этого уровня, как правило, осуществляет заместитель главы территориального управления.

Являясь ядром системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних, КДН нижнего уровне имеют право:

- проверять условия воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних в учреждениях разветвленной системы профилактики безнадзор-

ности и правонарушений несовершеннолетних;

- проверять постановку воспитательной работы с детьми и подростками в учреждениях системы превенции, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, где работают лица, не достигшие возраста восемнадцати лет;

- требовать от администрации предприятий, учреждений и организаций представления сведений, необходимых для работы комиссии;

- заслушивать на заседаниях комиссии сообщения администрации указанных предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к условиям содержания и воспитания детей и подростков;

- выходить в суд с представлениями о неприемлении наказания, о применении более мягкого наказания, об условном осуждении, о досрочном снятии судимости;

- совместно с органом внутренних дел вносить в суд представления об отмене условного осуждения приговора и о направлении осужденного для отбывания лишения свободы, назначенного приговором;

- входить в суд с иском о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, о возмещении вреда, причиненного здоровью несовершеннолетнего, его имуществу, возмещении морального вреда;

- ходатайствовать перед судом о помещении не достигших совершеннолетнего возраста лиц в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

- ставить перед соответствующими государственными организациями вопрос о применении мер дисциплинарного или общественного воздействия к должностным лицам в случаях невыполнения ими постановлений комиссии;

- вносить на рассмотрение Координационного совета территориального управления вопросы о состоянии преступности несовершеннолетних в районе, воспитательной работы в органах и учреждениях системы предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, трудоустройства несовершеннолетних, о состоянии работы подразделений по делам несовершеннолетних при Управлении внутренних дел;

- обращаться в органы внутренних дел для обеспечения явки не достигших восемнадцатилетия лиц и их родителей или лиц, их заменяющих, на заседание комиссии по делам несовершеннолет-

них и защите их прав, в случаях злостного уклонения от явки без уважительной причины;

- давать согласие администрации воспитательно-трудовой колонии на предоставление осужденным права передвижения без сопровождения за пределами колонии и на оставление осужденных, достигших восемнадцати лет, в воспитательно-трудовой колонии, а также давать согласие администрации лечебно-воспитательного профилактория на оставление больных наркоманией, достигших восемнадцати лет, в профилактории.

Теперь проанализируем нормативно-правовую базу по организации работы КДН. Базовым правовым документом, регламентирующим деятельность КДН является Указ Президиума ВС РСФСР от 3 марта 1967 года «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних». Несмотря на более чем сорокалетнюю историю своего существования и документальный факт утраты законной силы в соответствии с федеральным законом от 30 декабря 2001 года «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» данное положение, хоть и признается многими учеными-юристами устаревшим, продолжает в части не противоречащей действующим правовым нормам, регламентировать общественные отношения в рассматриваемом сегменте.

Финальные изменения и дополнения в Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних были закреплены в Законе Российской Федерации от 25 февраля 1993 г. № 4549-1 «О внесении изменений в Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР», Закон РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года», но и они не смогли в полном объеме видоизменить множество устаревших правовых предписаний рассматриваемого положения.

Так, в соответствии со ст. 2. комиссии по делам несовершеннолетних должны создаваться при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, окружных, областных, краевых Советов народных депутатов, при Советах Министров автономных республик и при Совете Министров РСФСР, хотя указанные органы к настоящему моменту уже не существуют. Несмотря на то, что всем и общеизвестно, о том, что данный

правовой акт, как подчеркивалось выше, применяется лишь в части не противоречащей действующему законодательству, но определение этой части зачастую является крайне сложным и дискуссионным моментом. Помимо этого, обращает на себя внимание то обстоятельство, что вопросы о КДН регионального и муниципального уровней решаются по-разному не только по органам и по форме, но и по содержанию, что, безусловно, является деструктивным фактором.

Это вытекает из отсутствия адекватного настоящему времени и ситуации федерального нормативно-правового акта в области детализации элементов формирования и деятельности КДН. С конца 20-го века в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации поднимается актуальный вопрос принятия Федерального закона с ориентировочным названием «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

При рассмотрении законопроекта он неоднократно принимался в первом чтении, направлялся для внесения предложений по его оптимизации и приведения в соответствии с действующим законодательством Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссию

Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, однако законотворческие мероприятия не увенчались успехом и данный нормативный документ останавливался на подступах к его окончательному принятию, и до настоящего момента он существует лишь на стадии проектов.

Таким образом, в настоящее время административно-правовой статус КДН практически всех уровней достаточно полно урегулирован подзаконными нормативно-правовыми актами. Однако это приводит к правовому партикуляризму: в различных регионах Российской Федерации комиссии имеют разнообразный круг прав и обязанностей, позитивные тенденции других субъектов федерации в превенции административных правонарушений несовершеннолетних повсеместно не применяются. Это еще раз подчеркивает острую необходимость выработки со стороны законодателя комплексного унифицированного подхода к административно-правовому регулированию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на обширной территории Российской Федерации.

Литература

1. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М.: Юринформцентр, 1997. – 525 с.