

ВИННИЧЕНКО Е.О., VINNICHENKO E.O.,
z-vinnichenko@yandex.ru z-vinnichenko@yandex.ru
Кафедра административного Chair of administrative
и финансового права; and financial law;
Институт государства и права Institute of State and Law
Тюменского государственного of Tyumen State University,
университета, Lenina 38, Tyumen,
625003, г. Тюмень, ул. Ленина 38 625003, Russian Federation

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ: ОТ КОЛЛИЗИЙ ПОДЗАКОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ К НОВОМУ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ

Реферат. Среди органов, осуществляющих профилактическую работу с несовершеннолетними в Российской Федерации, ведущую роль играют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В ходе изучения правового регулирования деятельности названных комиссий выявлен ряд коллизий. Продолжает действовать положение «О комиссиях по делам несовершеннолетних», утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года, во многом не учитывающее современные реалии. Наряду с этим вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года N 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав». Несмотря на то, что новый документ ликвидирует законодательные пробелы в правовом регулировании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, он не признает утратившим силу «старое» положение, а также не регламентирует ряд значимых вопросов, затрагивающих непосредственную организацию деятельности комиссий, чем порождаются трудности в правоприменительной практике. Разрешить эти коллизии мог бы Федеральный закон «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», существующий проект которого не свободен от недостатков, присутствующих в двух ранее названных положениях. Обосновывается необходимость пересмотра механизма формирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; вывода из подведомственности названных комиссий рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних (с передачей этих функций органам внутренних дел). По результатам исследования сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Ключевые слова: комиссии по делам несовершеннолетних, система профилактики, правонарушения несовершеннолетних.

LEGAL FOUNDATIONS OF THE ACTIVITIES OF COMMISSIONS FOR MINORS AND THEIR RIGHTS PROTECTION: FROM COLLISIONS OF SUBORDINATE LEGISLATION TO THE NEW FEDERAL LAW

Abstract. The commissions for minors and their rights protection play the leading role among the bodies providing juvenile delinquency prevention activities in the RF. During the study of the legal regulation of such commissions' activities some collisions were discovered. The provision «On the commissions for minors and their rights protection» approved by the decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the RSFSR of June, 3, 1967, is currently obsolete but still acting. The resolution of the Government of the RF «On the approval of the model provision on the commissions for minors and their rights protection» of November, 16, 2013, N 995 was enforced. The temporary act is aimed at elimination of legislative gaps in the legal regulation of commissions' activities, it is a subject to the obsolete provision which is not invalidated yet. It does not regulate a number of significant issues concerning organization of the commissions' activities. All these facts create some problems in law enforcement practice. The Federal Law «On the principles of the organization of the commissions for minors and their rights protection activities» could overcome present collisions, but its project has some faults relevant to the above mentioned provisions. It is necessary to revise the mechanism of commissions' forming, to release

them from the function to try juvenile delinquency cases and empower law enforcement agencies with it. Basing on the research results some suggestions on the improvement of legislative regulation of the activities of the commissions for minors and their rights protection are stated.

Keywords: Commissions for minors and their rights protection, prevention system, juvenile delinquency, legal regulation.

Несмотря на снижение уровня подростковой преступности в Российской Федерации в последние годы, количество административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, по-прежнему остается на высоком уровне. Согласно сводке из административных протоколов УМВД России по городу Тюмени с 1 января 2013 г. по 31 июля 2013 г. на несовершеннолетних составлено 3 894 протокола*. Только за май 2012 г. подразделениями по делам несовершеннолетних г. Тюмени на родителей несовершеннолетних составлено более 2 000 протоколов об административных правонарушениях, из которых более 140 – за вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе**.

Среди органов, осуществляющих профилактическую работу с несовершеннолетними, одну из главных ролей играют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Они являются необходимым и функционально значимым элементом действующей системы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также защиты их прав, играют стратегически важную роль в процессах нейтрализации ряда ключевых социально опасных явлений в указанной сфере. В научной литературе отмечается роль комиссий по делам несовершеннолетних как важного звена в системе власти, формирующего позитивное общественное мнение, способного выявить обстоятельства, негативно влияющие на развитие ребенка, и оказать адек-

ватное противодействие этим обстоятельствам, помочь ребенку в его становлении как члена общества и, следовательно, защитить его права [1, с. 101-106].

Необходимо отметить, что в нормативном регулировании деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав произошли положительные изменения, а именно: 16 ноября 2013 г. вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. N 995 «Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (далее – Постановление N 995) [2]. До этого деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на федеральном уровне регулировалась Положением «О комиссиях по делам несовершеннолетних», утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г., которое к настоящему времени устарело, и наличие данного нормативного акта вносило дополнительные сложности в процесс правоприменения. С одной стороны, это положение имело юридическую силу федерального закона и обладало преимуществом перед законами субъектов Российской Федерации. Но, с другой стороны, нормы данного положения не согласовывались с реалиями настоящей действительности, а некоторые его пункты противоречили действующему федеральному законодательству, в связи с чем должны были применяться только в части, ему соответствующей.

Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденное Постановлением N 995 законодательно урегулировало систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссии) в субъектах Российской Федерации, принципы деятельности комиссий, задачи, основные полномочия и состав комиссий. Кроме того, положением установлено, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются в порядке, установленном законодательством субъекта

* Информационный центр УМВД России по Тюменской области. Сводка по административным протоколам УМВД по городу Тюмени (сведения без ГИБДД) с 01.01.2013 по 31.07.2013.

** Информационный центр УМВД России по Тюменской области. Оценка деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по приказу МВД России от 26.12.2011 N 1310 за май 2012 года.

Российской Федерации. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, на которые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации возложены полномочия по созданию комиссий, для обеспечения деятельности комиссий могут создавать отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Однако Положение от 3 июня 1967 г. «О комиссиях по делам несовершеннолетних» все еще не признано утратившим силу, а Постановление N 995 является временным актом, направленным на вынужденную ликвидацию законодательных пробелов. Кроме того, в Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав не нашли своей регламентации такие значимые вопросы, как:

- порядок образования комиссий;
- порядок рассмотрения комиссиями материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях:
- основания рассмотрения материалов (дел) комиссиями;
- порядок подготовки материалов (дел) к рассмотрению на заседании комиссии;
- срок рассмотрения материалов (дел);
- решения, принимаемые при подготовке материалов (дел) к рассмотрению на заседании комиссии;
- порядок принятия решений на заседании комиссии;
- меры, применяемые комиссиями в целях обеспечения реализации защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- меры, применяемые комиссиями к несовершеннолетним, и т.д.

В настоящее время многие ученые, в том числе Е.В. Ильгова, А.С. Дугенец, М.Я. Масленников, А.Н. Дерюга, Ю.А. Черемухина, В.А. Малышев, приходят к выводу о необходимости разработки и принятия нового Федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», который должен унифицировать подходы к пониманию статуса комиссии по делам несовершеннолетних,

определить единую на территории всей Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Необходимость принятия Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», безусловно, существует, поскольку этот закон позволит запустить и синхронизировать единую систему профилактики правонарушений несовершеннолетних на всей территории Российской Федерации. Не следует забывать, что в настоящее время полноценная нормативно-правовая база деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав создана лишь в трети регионов страны. Согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. N 761, правовая основа работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав не соответствует стоящим перед ними целям и задачам. В стратегии указано, что одной из основных задач является реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В целях законодательного обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав стратегией предусмотрена разработка проекта федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних, определяющего место и роль комиссий в системе органов профилактики, механизмы реализации правозащитной, координирующей и профилактической функций комиссий в целях обеспечения прав детей, защиты от насилия и всех форм посягательств на их жизнь и здоровье, применения мер социализации и реабилитации, а также наделяющего комиссии правом ведения персонализированного банка данных безнадзорных несовершеннолетних, детей и семей, находящихся в социально опасном положении. При этом комиссии освобождаются от функций органа внесудебной юрисдикции.

Необходимо отметить, что уже существует проект Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». В 2008 г. в целях объединения

усилий в работе, в том числе и в области совершенствования правовой основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, 24 субъекта Российской Федерации объединились, подписав «Соглашение о совместной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъектов Российской Федерации». В рамках данного соглашения создан и функционирует профессиональный информационный ресурс – общероссийский портал комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, который, по сути, выступает открытой площадкой как для дискуссий, так и для обмена опытом между специалистами комиссий и иных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также ученых, занимающихся исследованиями в данной области [3]. Участниками был обсужден и детально проработан проект Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Указанный проект также обсуждался на конференции (г. Ростов-на-Дону, октябрь 2010 г.). С учетом замечаний и предложений участников конференции проект был доработан, в мае 2011 г. прошел обсуждение в Саратовской областной Думе и в порядке законодательной инициативы был передан во фракцию Единой России Государственной Думы Российской Федерации [4].

Таким образом, представители 24 регионов Российской Федерации сошлись во мнении о необходимости принятия Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» и сумели подготовить законопроект, отвечающий требованиям сложившейся ситуации. Разработанный проект Федерального закона позволит совершить переход от точечной, бессистемной правки законодательства в области организации и деятельности как системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом, так и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в частности, к целостной, системной, эффективной работе в области профилактики.

Однако новый законопроект имеет недостатки, которые присутствуют и в указанных выше положениях – Положении «О

комиссиях по делам несовершеннолетних» и Примерном положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Изначально руководство комиссиями было возложено на заместителей председателя или секретарей исполкомов Советов народных депутатов, а ныне – на заместителей глав местных администраций, в системе которых функционируют современные комиссии. Почти все лица, входящие в состав комиссий, являются представителями государственных органов и общественных организаций и осуществляют свою деятельность в комиссиях на безвозмездной основе. 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. Это правовой нонсенс, когда председатель и члены комиссии работают на общественных началах, выполняя при этом возложенные на них государственные полномочия. Естественно, что в сложившейся ситуации указанные лица в силу своей загруженности по основному месту работы не способны осуществлять эффективное руководство комиссиями. Единственным освобожденным работником, штатная должность которого обязательна для всех комиссий по делам несовершеннолетних, является ответственный секретарь, однако никаких обязательных требований к его образованию и опыту работы не предъявляется. По мнению единственного освобожденного председателя комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав субъекта Российской Федерации Л.И. Тропиной, эффективно исполнять обязанности председателя комиссии возможно, лишь работая в круглосуточном режиме, посвящая этим делам все время [5, с. 3-7].

Кроме того, со вступлением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) с 1 июля 2002 г. подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних полностью отнесена к ведению комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В соответствии со ст. 23.2 КоАП РФ районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, со-

вершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП РФ. Также комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 КоАП РФ, и дела об административных правонарушениях в области дорожного движения в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии.

Помимо этого, в каждом субъекте Российской Федерации полномочия комиссий по делам несовершеннолетних дополняются делами об административных правонарушениях, предусмотренных региональными законами. В связи с этим количество административных дел, ежегодно рассматриваемых комиссиями, значительно возросло за счет тех, которые находились в производстве органов внутренних дел или иных органов, должностных лиц. В комиссиях резко увеличился объем и сложность процессуальных действий на всех этапах административного производства. В результате такого законодательного подхода деятельность комиссий зачастую стала сводиться к рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними и их родителями, и применению к ним мер воздействия. При этом у членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав просто нет времени на выполнение таких глобальных задач, как:

а) осуществление ежемесячного мониторинга и проверок органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних;

б) обобщение информационно-аналитических и статистических сведений, характеризующих деятельность всех субъектов профилактики;

в) выявление проблемных вопросов, требующих межведомственного подхода, разработка механизмов их решения;

г) выявление проблемных районов и оказание им организационной, межведомственной, методической и практической помощи.

В результате многочисленные государственные и негосударственные субъекты профилактики работают не скоординированно. По мнению Е.Ю. Чумарова, выполнение комиссиями юрисдикционной

функции в отношении несовершеннолетних правонарушителей является нецелесообразным, а их деятельность требует реформирования [6, с. 49-52]. Действительно, ввиду сложившейся ситуации возникла острая необходимость в пересмотре организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В первую очередь следует пересмотреть механизм формирования комиссий по делам несовершеннолетних, так как они формируются в соответствии с устаревшим положением (о чем речь шла выше). Необходимо разработать принципиально новые подходы к кадровому составу комиссий. Для работы в комиссиях должны привлекаться на постоянной основе специалисты в области юриспруденции, психологии, менеджмента, социологии, не занятые на основном месте работы.

Кроме того, для более эффективной координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних представляется необходимым вывести из подведомственности комиссий дела об административных правонарушениях несовершеннолетних. Это в значительной степени облегчит деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и позволит им заняться выполнением основных координационных и профилактических задач. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, выведенные из подведомственности комиссий, представляется целесообразным вернуть в подведомственность органов внутренних дел. Следует отметить, что Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 404-ФЗ в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, а именно: из подследственности органов внутренних дел Российской Федерации в подследственность Следственного комитета Российской Федерации было передано расследование тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних. В результате этого в органах внутренних дел значительно снизились объемы работы, и они смогут принять дополнительную нагрузку в виде рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними и их родителями.

Реализовать вышеуказанные предложения можно путем внесения изменений в уже существующий законопроект «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». В рамках эксперимента предлагаемые нововведения можно протестировать на региональном уровне.

Таким образом, отсутствие должной правовой регламентации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних

и защите их прав и организационные недоработки не позволяют им использовать и половину своего потенциала. Представляется, что лишь комплексное и последовательное решение вышеуказанных проблем позволит повысить результативность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, а следовательно, и всей системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом.

Список литературы

1. Кирюхин В.В. Вопросы правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Проблемы правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: сб. науч. ст. М., 2013. Вып. 4. С. 101-106.
2. Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства Российской Федерации от 6 нояб. 2013 г. N 995 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. N 45. Ст. 5829.
3. Амеличкин А.В. Защита прав и законных интересов человека и гражданина в административной деятельности органов внутренних дел // Юридическая наука и правоохранительная деятельность. 2011. N 3 (17). С. 105-110.
4. Общероссийский форум комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. URL: <http://www.komissy.ru> (дата обращения: 14 нояб. 2013 г.).
5. Тропина Л.И. Правительственная комиссия: нужен аппарат // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2011. N 11. С. 3-7.
6. Чумаров Е.Ю. О реформировании административно-юрисдикционных полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Красноярского края // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. материалов XIII междунар. науч.-практ. конф. (18-19 февраля 2010 г.). Красноярск, 2010. Ч. 2. С. 49-52.

References

1. Kiryukhin V.V. *Voprosy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti komissiy po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav* [The legal regulation of commissions for minors and protection of their rights]. *Problemy pravovogo regulirovaniya i organizatsii deyatel'nosti organov vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii: Sbornik nauchnykh statey* [Problems of legal regulation and organization of law-enforcement bodies of the Russian Federation]. Moscow, 2013. No. 4. Pp. 101-106.
2. *Ob utverzhenii primernogo polozheniya o komissiyakh po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav: postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii N 995 On approval of the Model Regulations on commissions for minors and protection of their rights ot 6 noyabrya 2013 g.* [Russian Federation Government Resolution No. 995 dated 6 November, 2013]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Laws of the Russian Federation]. 2013. No. 45. Art. 5829.
3. Amelichkin A.V. *Zashchita prav i zakonnykh interesov cheloveka i grazhdanina v administrativnoy deyatel'nosti organov vnutrennikh del* [Protection of the rights and legitimate interests of citizens in the administrative activities of the internal affairs]. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika* — Legal science and law enforcement practice, 2011, no. 3 (17), pp. 105-110.
4. Obshcherossiyskiy forum komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav. Available at: <http://www.komissy.ru> (Accessed 14 November 2013).
5. Tropina L.I. *Pravitel'stvennaya komissiya: nuzhen apparat* [The government commission: need aid]. *Inspektor po delam nesovershennoletnikh* — Juvenile inspector. 2011, no. 11, pp. 3-7.
6. Chumarov E.Yu. *O reformirovanii administrativno-yurisdiktsionnykh polnomochiy komissiy po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav na territorii Krasnoyarskogo kraya* [On reforming the administrative and jurisdictional powers of the commissions for minors and protection of their rights in the Krasnoyarsk territory]. *Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'yu v Sibirskom regione* [Actual Problems of Crime in the Siberian region]. Krasnoyarsk, 2010. Pp. 49-52.