

УДК 34.342.59

А. И. Никулич

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

Принята к публикации 16.12.2019

Статья посвящена вопросам нормативно-правового и организационного обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в современных условиях. Защита прав и законных интересов молодого поколения является важнейшей задачей государства, поэтому повышение качества работы комиссий по делам несовершеннолетних, их организационное, кадровое, методическое, материально-техническое обеспечение позволят обеспечить защиту несовершеннолетних, а также профилактику безнадзорности в стране.

На основе анализа нормативных актов, регламентирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних, выявляются пробелы в правовом регулировании организации работы данных учреждений. Делается вывод о необходимости совершенствования законодательства по этому вопросу.

Ключевые слова: несовершеннолетние, комиссии, законодательство, безнадзорность, профилактика, структура и состав комиссий.

Актуальность темы обусловлена тем, что в современных условиях возникает острая необходимость повышения эффективности государственного управления во всех сферах общественных отношений, обусловленная сложным социально-экономическим положением России, ценностный, материальный и человеческий потенциал которой практически уничтожен в ходе неэффективных и разрушительных реформ 90-х гг. прошлого века. Особенно важно повышение эффективности управления в сфере поддержки несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов в условиях экономической и социальной нестабильности, разрушения и деформации социальных институтов семьи, дружбы, коллектива и реформирования системы образования, идеологического и нравственного вакуума.

Несовершеннолетние выступают сегодня наименее защищенной социальной группой населения: их зависимость от взрослых, невозможность полноценно обеспечить себя, особенности правового статуса наряду с определенными психологическими особенностями, свойственными возрасту, формируют их склонность к девиантному поведению, что, в свою очередь, влечет за собой рост правонарушений и преступлений в данной социальной группе.

Как справедливо отмечает Ю. В. Дадаева, предупреждение административных правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних, с учетом того, что в формировании социаль-

ной государственной политики немаловажное место отводится подрастающему поколению, молодежи, их занятости, является важнейшим направлением государственной политики в отношении молодежи [3, с. 73].

Формирование политики в сфере защиты прав и предупреждения правонарушений несовершеннолетних строится в том числе на деятельности определенных государственных и общественных институтов, призванных защитить несовершеннолетних от незаконных посягательств, обеспечить защиту их прав, поскольку сами несовершеннолетние, подчеркивает Ю. В. Дадаева, могут это сделать не всегда [3, с. 74].

Комиссия по делам несовершеннолетних может и является важнейшим инструментом в рамках механизма реализации политики в отношении несовершеннолетних. Данный орган, как отмечает С. Л. Банщикова, «на протяжении многих лет, десятилетий занимается осуществлением функции координирующего органа; органа, который организует деятельность всех учреждений и организаций, являющихся субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1].

Проблема исследования заключается в наличии противоречия между важностью комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, их доказанной эффективности и наличием нерешиенных организационных, социальных, нормативно-правовых вопросов, мешающих эффективной работе данных важнейших институтов реа-

лизации молодежной политики Российской Федерации.

Рассмотрим особенности деятельности данных институтов, их правового статуса более подробно. Данный институт занимает особое место среди элементов, субъектов реализации государственной политики Российской Федерации в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Отмечается, что комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, согласно федеральному законодательству, создается на региональном уровне и является коллегиальным органом, который осуществляет согласование работы различных институтов государственной власти, органов местного самоуправления, образовательных учреждений, семьи и др. Это необходимо для того, чтобы права несовершеннолетних были защищены на всех уровнях, что требует вмешательства государства и создания соответствующих институтов на региональном уровне.

В законодательстве о профилактике безнадзорности (ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 № 120-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних») содержится норма, согласно которой комиссии по делам несовершеннолетних создаются органами власти субъектов Российской Федерации для профилактики как правонарушений со стороны несовершеннолетних, так и безнадзорности.

Нельзя назвать данную норму определением, поскольку она не отражает всю сущность деятельности комиссий и, на наш взгляд, не в полной мере соответствует сущности, целям, задачам и правовому статусу данного органа.

Как подчеркивает А. А. Беженцев, комиссия по делам несовершеннолетних не в полной мере является органом государственной власти, выполняя функции в сфере социальной защиты и включая в себя не только государственных служащих [2]. С этим можно согласиться частично, потому что данные комиссии могут создаваться, согласно нормам ст. 11 рассматриваемого Федерального закона, органами местного самоуправления, т. е. комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав функционируют, действуют на федеральном, региональном и местном уровне. Однако не все муниципальные образования могут создавать данные комиссии, а лишь те, где это разрешено соответствующим региональным законом. Данные нормы не в полной мере позволяют реализовать полномочия и компетенции комиссий как системообразующего органа. Поэтому представляется справедливым мнение О. Ю. Таиновой о том, что необходимо сформировать единую нормативно-правовую базу для работы рассматриваемых комиссий, возможно, на основе специального федерального закона, тем более что работа в данном направлении уже велась [5].

Трехуровневый порядок работы комиссий, который осуществляется de facto, не определен в законодательстве достаточно четко, что создает

условия для сбоев в их работе. Универсальность и системный характер работы комиссий требуют четкого понимания распределения полномочий, ответственности на различных уровнях управления, определения статуса (полномочий, прав, обязанностей, подчинения и ответственности) членов и руководителей комиссии.

Еще одним важным вопросом, который следует учитывать при совершенствовании деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, выступает недостаточная, на наш взгляд, регламентация состава и требований к членам данных комиссий.

Текст примерного положения о деятельности рассматриваемых комиссий, их правах, обязанностях, составе гласит, что в качестве членов комиссии могут привлекаться лица, являющиеся руководителями различных органов по профилактике безнадзорности и преступности, представители церкви и религиозных организаций, общественных организаций, депутаты органов власти, педагогические работники, общественные деятели и другие заинтересованные в решении проблем несовершеннолетних лица.

При этом не уточнены требования, которым должны соответствовать члены комиссии, порядок и критерии их отбора. Компетенции, которыми должны обладать члены комиссии в силу высокой социальной значимости их деятельности, на наш взгляд, должны быть прописаны в соответствующих нормативных актах, возможно, в базовых стандартах этики, профессиональных стандартах.

Ввиду того что данные комиссии осуществляют работу, как правило, с детьми, подростками, в частности склонными к девиантному поведению, преступному поведению, отличающимися сложным характером, отсутствием воспитания и т. д., важно обеспечить как наделение комиссий определенными властными полномочиями в сфере привлечения к ответственности, так и должный уровень профессионализма и ответственности членов комиссии, личностных, морально-этических, волевых и деловых качеств.

Отмечается, что деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав нуждается в эффективной организации, что требует обязательного формирования организационной структуры, а также соответствующего профессионализма участников и функционального распределения полномочий и ответственности внутри комиссии. Эффективность управления и профессионализм обеспечивают выполнение комиссией возложенных на нее функций по защите несовершеннолетних на более высоком уровне [4].

Таким образом, проблема определения состава, структуры комиссии требует решения для повышения эффективности работы данного системообразующего органа. Можно выделить ряд проблем нормативно-правового регулирования и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав:

1) отсутствие официального определения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как органа реализации государственной политики в сфере профилактики безнадзорности, преступности и правонарушений среди несовершеннолетних, что создает некоторую неопределенность правового статуса;

2) неэффективность механизмов правового регулирования комиссии как системообразующего органа, функционирующего на всех уровнях власти (от федерального до местного), обуславливает необходимость формирования единой нормативной базы (как, например, законодательство о государственной службе, различные виды которой регламентируются отдельными федеральными законами);

3) приблизительность и неопределенность структуры комиссии, ее численного состава, а также отсутствие требований к членам комиссии не позволяют в полной мере реализовать выполняемые ею функции, что требует более детальной регламентации данных организационных моментов наряду с выделением ответственности за неэффективное формирование данных комиссий.

В целом указанные проблемы могут быть решены при принятии соответствующего федерального закона.

Научный руководитель — канд. юрид. наук
И. Б. Данилов

Список литературы

1. Баникова С. Л. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: перспективы деятельности в России // Вестн. Сиб. ин-та бизнеса и информационных технологий. 2018. № 3. С. 85.

2. Беженцев А. А. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений несовершеннолетних, перспективы модернизации административной деятельности // Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России. 2017. № 1 (73). С. 52.

3. Дадаева Ю. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних // Проблемы науки. 2019. № 7 (43). С. 73

4. Нехорошева С. С. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав как административно-юрисдикционный орган в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних // Науч. вестн. Омской акад. МВД России. 2016. № 3 (62). С. 45

5. Таibova O. Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития // Lex russica. 2015. № 1. С. 59—66.

A. I. Nikulich

NORMATIVE LEGAL REGULATION'S ISSUES OF FUNCTIONING OF COMMISSIONS FOR MINORS AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS

The article is devoted to the issues of regulatory and organizational support of the activities of the Commissions for Minors in modern conditions. The protection of the rights and legitimate interests of the young generation is the most important task of the state, therefore, improving the quality of work of juvenile commissions, their organizational, personnel, methodological, material and technical support will ensure the protection of minors, as well as the prevention of neglect in the country.

Based on an analysis of the regulatory acts governing the activities of juvenile commissions, gaps in the legal regulation of the organization of work of these institutions are identified. The conclusion is drawn on the need to improve legislation on this issue.

Keywords: minors, commissions, legislation, neglect, prevention, structure and composition of commissions.