

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ.

Мовродов В. И.

**Научный руководитель: Мицкевич Людмила Абрамовна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права Сибирский федеральный
университет Юридический Институт
Сибирский федеральный университет
Юридический Институт**

Важнейшим направлением социальной политики современного демократического государства является создание и функционирование эффективной системы соблюдения, защиты и обеспечения реализации прав детей. В Российской Федерации одним из институтов защиты прав несовершеннолетних являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - комиссии). Комиссии играют важную роль в борьбе с множеством социально опасных явлений, таких как беспризорность, безнадзорность, подростковая преступность. Тема исследования приобретает особую актуальность в связи со становлением в нашей стране системы ювенальной юстиции и возникшими дискуссиями по поводу проводимых преобразований¹. В частности, широко обсуждается место конкретных органов в новой системе, их полномочия.

Кроме этого, интерес к теме вызван уникальностью такого института, как комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, определением их места в системе государственных органов, их ролью и функциями, возложенными на них.

В конце 2013 года были внесены изменения в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», а Правительством Российской Федерации было утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, в котором закреплено, что комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов Российской Федерации, обеспечивающими координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики^{2 3}. Таким образом, очевидно, что главной функцией комиссий, согласно этой новации, остаётся координация деятельности государственных органов и общественных организаций по вопросам защиты прав несовершеннолетних. Однако, это не проясняет статус комиссий, а лишь затрудняет его определение, поскольку для осуществления и координации, и иных функций необходимы определенные полномочия.

В условиях становления в России системы ювенальной юстиции Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» создает лишь рамочные условия, но не содержит полного описания статуса и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

¹ Автономов А. С. Ювенальная юстиция. Учебное пособие. / Автономов А. С. - М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2009. — С. 141.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2012 г. N 319-ФЗ// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

³ Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 N 995 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Законодателем выделены три основных направления деятельности комиссий:

- 1) организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, устройство несовершеннолетних и охрана их прав;
- 2) рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних;
- 3) координация и контроль деятельности государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам в целях защиты прав несовершеннолетних.

Осуществляя деятельность в рамках каждого из направлений, комиссии являются основной частью системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которую также составляют: органы управления социальной защитой населения, управления образованием, опеки и попечительства, по делам молодежи, управления здравоохранением, службы занятости, внутренних дел.

В настоящее время, в связи с недостаточным нормативным урегулированием, встает вопрос о месте и роли комиссий среди субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. С одной стороны, наличие государственно-властных полномочий позволяет считать, что они являются государственными органами. С другой стороны, то, что состав комиссий формируется из числа представителей депутатов местных органов и общественных организаций и то, что члены комиссий работают безвозмездно, на общественных началах, в свободное от работы время и выполняют не служебный, а, скорее, общественный долг, позволяет считать их общественными организациями. Существует мнение, учитывающее оба подхода, его сторонники предлагают считать комиссии государственно-общественными организациями ввиду их двуединой природы. Кроме этого, вследствие наличия у комиссий полномочий по рассмотрению дел о правонарушениях возникла и еще одна особая точка зрения на природу комиссий, она заключается в том, что комиссии представляют собой уникальные квазисудебные органы⁴.

Вопрос наделения комиссий полномочиями по рассмотрению дел о правонарушениях несовершеннолетних в настоящее время остается дискуссионным⁵. В соответствии с действующим законодательством комиссии обладают властными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выносят определения и постановления, обязательные для участников административного процесса. Стоит особо подчеркнуть, что на всех стадиях административного производства значительно возросли объем и сложность процессуальных действий, увеличилось, число дел, рассматриваемых комиссиями. Параллельно с этим, по словам многих специалистов в области ювенальной юстиции, в частности, А. С. Автономова, отмечается, что для эффективного осуществления функций комиссий на практике необходимо надлежащее ресурсное обеспечение комиссий, создание необходимых материально-технических условий⁶. Прежде всего, необходимы квалифицированные кадры, обладающие широкими познаниями в области права, в частности, по вопросам юридического статуса несовершеннолетних, а также детской и подростковой психологии. Однако, по исследованиям, проводившимся С. Л. Банщиковой с помощью

⁴ Банщикова С. Л. Административно-юрисдикционные полномочия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] / С. Л. Банщикова. - Научная юридическая сеть «Современное право» [сайт]. – Москва, 2013. – Режим доступа: <http://www.nauka-pravo.org>

⁵ Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14. / Закопырин В. Н. - М., 2006. – С. 9.

⁶ Автономов А. С. Указ. соч. С. 141-142.

интервьюирования и анкетирования членов комиссий, стало ясно, что многие из них имеют недостаточное представление о юридической стороне рассматриваемых вопросов. При этом стоит отметить, что большинство из респондентов-членов комиссий осознает несовершенство своих знаний и готово к обучению⁷.

Очевидно, что с учетом значимости возложенных на комиссии государственных полномочий вызывает сомнение целесообразность их осуществления на общественных началах.

Принимая во внимание необходимость исполнения международных обязательств по приведению внутреннего законодательства в соответствие с мировыми стандартами, возникших у Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о правах ребенка, измениться должна и концепция деятельности комиссий. Это, в свою очередь, требует пересмотра их административно-юрисдикционных полномочий, ведь особенность применения административно-принудительных мер к несовершеннолетним заключается в том, что характер и сила их воздействия не должны навредить самому несовершеннолетнему. Стоит напомнить, что основной целью Комиссий является защита прав несовершеннолетних, а не осуществление наказания за противоправные действия.

По поводу рассмотренных выше проблем среди исследователей ювенального права и ювенальных технологов распространено мнение, что дела об административных правонарушениях, совершенных подростками или в отношении них, должны быть подсудны только ювенальным судам. Представляется, что это было бы логичным и правильным вариантом решения проблемы статуса комиссий, и преодолеть эту проблему необходимо в ходе процесса реализации в России идеи ювенальных судов и ювенальной юстиции.

В настоящий момент, система защиты прав несовершеннолетних в нашей стране находится в переходном состоянии, и среди ученых, занимающихся данной проблемой, существует мнение о том, что полномочия по разрешению дел с участием несовершеннолетних должны быть отданы мировым судьям или районным судам⁸. Трудно сказать, будет ли такой механизм обеспечивать эффективную защиту прав несовершеннолетних, ведь объем дел, находящихся в рассмотрении мировых судей и районных судов и без того достаточно велик при ограниченных ресурсах. Нельзя с уверенностью утверждать, что при таком объеме работы судья сможет детально подойти к каждому рассматриваемому делу, тем самым обеспечить реализацию принципа индивидуализации мер в отношении несовершеннолетнего и должным образом защитить его права и законные интересы.

В условиях становления в Российской Федерации ювенальной юстиции, реформирование деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и их прав в Российской Федерации должно стать одной из ключевых составляющих социальной политики в отношении несовершеннолетних. При этом должны быть учтены, как кадровые сложности и проблемы регулирования деятельности комиссий, так и проблемы осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних. Решение стоящих перед нами вопросов позволит реально обеспечить защиту прав и интересов несовершеннолетних в условиях современного общества.

⁷ Банщикова С. Л. Административно-юрисдикционные полномочия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] / С. Л. Банщикова. - Научная юридическая сеть «Современное право» [сайт]. - Москва, 2013. - Режим доступа: <http://www.nauka-pravo.org>

⁸ Зиядова Д. З. Проблемы создания ювенальной юстиции [Электронный ресурс] / Зиядова Д. З. // Вопросы ювенальной юстиции. - 2006. - N2. - Режим доступа: http://bib.convdocs.org/v21966/зиядова_д.з._проблемы_создания_ювенальной_юстиции