

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Ретроспективный анализ и правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в России	7
1.1. История развития коллегиальных органов по защите прав несовершеннолетних.....	7
1.2. Правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав	21
Глава 2. Эффективность реализации основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, зарубежный опыт и перспективы развития	31
2.1. Эффективность реализации основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и показателей эффективности	31
2.1.1. Общая характеристика основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав	31
2.1.2. Юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав	37
2.1.3. Эффективность реализации профилактических мер	46
2.1.4. Социальная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних	52
2.1.5. Организационно-методическая деятельность комиссий по делам несовершеннолетних.....	55
2.2. Опыт деятельности системы профилактики во Франции	60
2.3. Перспективы развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.....	69
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	75
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	77

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена практической и теоретической значимостью изучения проблем развития, деятельности, эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - комиссии). За более чем вековую историю комиссии по делам несовершеннолетних являлись ключевым органом по защите прав несовершеннолетних. Они рассматривали дела о правонарушениях несовершеннолетних и применяли к несовершеннолетним медико-педагогические меры воздействия. С развитием государственных органов, законодательства деятельность комиссий претерпевала свои изменения. В настоящий момент на комиссии возложены разнообразные полномочия, направленные на защиту прав несовершеннолетних, оказание социальной поддержки, методического сопровождения, внесудебной юстиции.

При изучении деятельности комиссий по делам несовершеннолетних были выявлены проблемы.

Первой проблемой, требующей особого внимания, является невозможность в полной мере определить правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних. Определение правового статуса комиссий играет важнейшую роль для осуществления и реализации возложенных на данный орган полномочий и задач. При изучении Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и других нормативно-правовых актов комиссии можно определить: федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными органами или органами с двойственной природой.

Также немаловажной проблемой, на наш взгляд, является наделение комиссий множеством разнообразных направлений деятельности и функций. На комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав возложено большое число разнообразных полномочий, направленных на решение поставленных перед ними задач по защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм насилия, по борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних, пресечению вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, склонений к суициdalным действиям.

Однако возложение разнообразных функций оказывается на эффективности деятельности комиссий. Сочетание разнородных функций по средствам воздействия и методам управления снижает компетентность принимаемых управленческих решений и ограничивает время, которое могут комиссии уделить каждой в отдельности.

Мы оценивали и рассматривали деятельность комиссий по делам несовершеннолетних на примере одного субъекта Российской Федерации – Красноярского края.

При изучении статистических данных, а также личного общения с членами комиссий по делам несовершеннолетних, имеющими огромный опыт работы в данной сфере, установлено, что большую часть работы занимает рассмотрение дел об административных правонарушениях, а не профилактическая работа. Только за 2018 год в Красноярском крае комиссиями было рассмотрено 13631 дел об административных правонарушениях, в тоже время 10768 вопросов, направленных на принятие мер по защите и восстановлению нарушенных прав несовершеннолетних и профилактике.

Степень научной разработанности. В последнее десятилетие проблематика правового положения несовершеннолетних все больше обращает на себя внимание научного сообщества. Нашли научное признание комплексные исследования, посвященные изучению правового статуса и

деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, проведенные С.Л. Банщиковой, А.А. Беженцевым, О.Е. Винниченко, Е.В. Ильговой, О.Ю. Таibовой и др.

Объектом диссертационного исследования являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, их правовой статус, а также возложенные на них полномочия и результаты деятельности.

Предмет исследования составляют нормы отечественного и зарубежного законодательства в части регламентации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Целью диссертационного исследования является исследование правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних как ключевого органа, координирующего деятельность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.

Указанная цель требует выполнения следующих исследовательских **задач**: определение правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, изучение показателей эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и актуальных проблем реализации профилактических мер, изучение опыта Франции в профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Методологической основой диссертационного исследования являются общенациональный метод диалектического познания, а также ряд частно-научных методов: историко-юридический, системно-структурный, формально-логический (дедукции, индукции, определения и деления понятия) и др.

Теоретической основой исследования выступают работы ведущих ученых в области административного права, профилактики правонарушений несовершеннолетних, ювенального права: А.С. Автономова, И.Б. Александрова, С.Л. Банщиковой, А.А. Беженцева, Е.А. Бендер, Л.В. Бойковской, М.Ф. Борисовой, В.Н. Бурлакова, Н.В. Валуйскова, О.Е. Винниченко, Н.В. Дородоновой, Е.Ю. Елисеевой, В.А. Зикеева, С.М. Зырянова, Е.В. Ильговой,

Н.Н. Калининой, Н.Ю. Кирюшиной, Л.Б. Морозовой, Е.М. Кочневой, Д.А. Кияшко, А.И. Лоенко, П.И. Люблинского, И.С. Маловичко, Э.Б. Мельниковой, Е.А. Писаревской, Г.А. Рыковой, О.Ю. Тарабовой, И.В. Чугуновой, А.Р. Филиппова, О.В. Хорсеевой и других.

Эмпирической базой исследования являются изученные материалы 35 судебных решений, проанализированы представленные и обработанные комиссией по делам несовершеннолетних при Правительстве Красноярского края отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2017-2018 годы. В работе использовались статистические данные, опубликованные на официальном сайте комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Красноярского края: <http://www.krskstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> с 2015 года по настоящее время. Помимо этого были проанализированы критерии и показатели эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, утвержденных Постановлением комиссии по делам несовершеннолетних Красноярского края от 12 сентября 2016 года № 153-кдн. Проблемы, связанные с деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних, варианты их решения были обсуждены в ходе бесед с членами комиссий по делам несовершеннолетних в Красноярском крае, имеющими огромный, многолетний опыт.

Структура настоящей магистерской диссертации определяется ее целью и задачами, состоит из введения, двух разделов и пяти подразделов, заключения, списка использованной литературы.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в опубликованной работе:

Скуратовский А.Ю. Проблема правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 6(50). URL: <https://sibac.info/journal/student/50/132606>.

Глава 1. Ретроспективный анализ и правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в России

1.1. История развития коллегиальных органов по защите прав несовершеннолетних

Проблема детской беспризорности и правонарушений несовершеннолетних является важной на всем протяжении истории любого государства. С древних времен государство было обеспокоено будущим своих детей, а дети, оставшиеся без родителей, вызывают жалость и желание помочь.

В досоветской России государство, церковь, общественники создавали за свои деньги различные приюты, госпитали, сиротские дома, трудовые дома для того, чтобы обеспечить хоть какую-то социально полезную деятельность для таких детей. С развитием пенитенциарной системы появляются общественные организации, которые боролись за права несовершеннолетних, старались вызволить из мест заключения, либо помочь с получением малейшего образования, профессии, которая бы помогла после освобождения не вернуться на преступный путь. Однако целостной системы в тот период не наблюдалось, а первые коллегиальные органы по защите прав несовершеннолетних, профилактике безнадзорности и правонарушений начинают появляться в советский этап нашего государства. Основным таким органом является комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав¹.

В настоящее время жизнь, права и свободы, благополучие, нормальное взросление и уровень жизни детей являются высшей ценностью. Детство, материнство, отцовство находится под защитой государства.

После Октябрьской революции, как и после любого социального потрясения, власти столкнулись с проблемой роста детской беспризорности,

¹ Козлов С.П. Исполнение наказаний в отношении несовершеннолетних преступников в дореволюционной России // История органов внутренних дел. М. 2003. С. 147.

правонарушений. Данная проблема была известна задолго до революции, однако для борьбы с данными негативными социальными явлениями было решено создать комиссии по делам несовершеннолетних. Подобные органы ранее в России не создавались.

Историю комиссий можно разделить на несколько этапов.

Первый этап: 14 января 1918 года – 31 мая 1935 года.

Второй этап: 31 мая 1935 года – 29 августа 1961 года.

Третий этап: 29 августа 1961 года – настоящее время.

Первый этап характеризуется созданием комиссий по делам несовершеннолетних, развитием их функционала. Они были созданы в соответствии с Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 января 1918 года «О комиссиях для несовершеннолетних» (далее – Декрет «О комиссиях для несовершеннолетних»). Этот документ внёс существенные изменения в систему правосудия в отношении несовершеннолетних. В соответствии со ст. 1 Декрета «суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упраздняются», таким образом, Декрет отменил рассмотрение дел в отношении несовершеннолетних в судах и направление детей в тюрьмы².

Согласно ст. 2 Декрета «О комиссиях для несовершеннолетних»: «дела о несовершеннолетних обоего пола до 17 лет, замеченных в деяниях общественно опасных, подлежат ведению комиссий о несовершеннолетних». Членами комиссии являлись представители ведомств общественного презрения, юстиции, народного просвещения, минимум три человека, однако одним из них должен был быть врач³.

В 1925 году в РСФСР функционировала 251 комиссия, в 1926 году их насчитывалось 311, в 1927 году – 350, а в 1928 году – уже 5004. Названный Декрет упразднил суды и тюремное заключение для малолетних и

² Автономов А.С. Ювенальная юстиция. Учебное пособие. М. Российский благотворительный фонд Нет алкоголизму и наркомании (НАН), 2009. С. 57.

³ Автономов А.С. Указ. соч. С. 59.

несовершеннолетних⁴. Все дела об общественно опасных деяниях лиц, не достигших семнадцатилетнего возраста, подлежали рассмотрению комиссиями, которые находились в исключительном ведении Народного комиссариата государственного призрения (вскоре он был переименован в Народный комиссариат социального обеспечения). При рассмотрении дел комиссия в зависимости от характера правонарушений несовершеннолетних имела право принимать один из следующих вариантов решений: освободить их от ответственности либо направить в детские дома, коммуны, приюты и приёмники⁵.

Декрет СНК РСФСР от 04 марта 1920 г. "О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях" (далее – Декрет СНК «О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях») закреплял основную идею прошлого Декрета о том, что все дела об общественно опасных деяниях несовершеннолетних подлежат ведению комиссии о несовершеннолетних. При этом предельный возраст несовершеннолетних, дела о которых рассматривались комиссиями, повышался с 17 до 18 лет⁶. Данный Декрет разграничивал преступность лиц до 18 лет на: преступления, совершенные «без разумения», и преступления, совершенные «с разумением». В первом случае к несовершеннолетним до 18 лет комиссией применялись лишь воспитательные меры воздействия, а во втором случае дела лиц от 14 до 18 лет, совершивших преступления "с разумением", если комиссией будет установлена невозможность применения к ним мер медико-педагогического воздействия, передавались в Народный суд⁷.

⁴ Люблинский П.И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте. М., 1923, С. 166.

⁵ Славко А.А. Начало формирования нормативно-правовой базы по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью в России в первые годы советской власти // Известия Алтайского государственного университета, № 4-4, 2009, С. 229.

⁶ Бендер Е.А. Правовые основы борьбы с детской беспризорностью в РСФСР в 1920-1930-е. Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2013. С 24.

⁷ Бендер Е.А. Указ. соч. С. 28.

Также важным нормативно-правовым актом являлась утвержденная совместным Постановлением Народного комиссариата просвещения РСФСР, Народного комиссариата здравоохранения РСФСР, Народного комиссариата юстиции РСФСР от 30.07.1920 "Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних". В соответствии с п. 16 Инструкции основная задача комиссий была определена как оказание медико-педагогической и социальной помощи несовершеннолетним.

В соответствии с п. 10 Инструкции также устанавливалось, что протоколы о преступлениях, совершенных несовершеннолетними старше 14 лет, поступают в течение 24 часов с момента задержания несовершеннолетнего к народному судье⁸. Судья обязан был в течение трех суток со дня получения протокола произвести необходимые следственные действия и внести в Комиссию подробный доклад, причем до заслушивания доклада в указанный срок в действия народного судьи вмешиваться не могут. Таким образом, окончательное решение о судьбе подростка, совершившего преступление, решал не суд, а комиссия о несовершеннолетних, решение принималось коллегиально. Заседания комиссий были публичными, с представителями прессы, личности подростков-правонарушителей не раскрывались⁹.

Среди важнейших законодательных актов советского государства в этот период, направленных на предупреждение детской беспризорности, было утвержденное Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 02 февраля 1925 г. «Положение о Комиссии по улучшению жизни детей при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете».

В состав комиссии входили по одному представителю от Наркоматов просвещения, продовольствия, здравоохранения, Рабоче-Крестьянской Инспекции (РКИ), Всероссийской Чрезвычайной Комиссии (ВЧК) и

⁸ Бендер Е.А. Указ. соч. С. 35.

⁹ Беженцев А.А. Историческое развитие государственных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. С. 121.

Всероссийского Центрального Совета Профессиональных Союзов (ВЦСПС), утверждаемые персонально Президиумом ВЦИК¹⁰. Данная комиссия имела широкие полномочия. Она возглавила организацию и координацию деятельности всех ведомств, в компетенцию которых входила охрана прав детства, предупреждение безнадзорности, правонарушений малолетних и несовершеннолетних. Комиссии также было вменено в обязанность «наблюдать за выполнением постановлений центральных и местных органов» по указанным вопросам. В результате такой организации была проделана огромная работа по спасению голодающих детей, ликвидации беспризорности и организации специальных детских учреждений¹¹.

Кроме этого, в стране создавались и другие службы, задачей которых являлась борьба с детской безнадзорностью. Так, Декрет СНК РСФСР от 23.09.1921 "О детской социальной инспекции", в обязанности которой входила борьба с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией, правонарушениями, а также «борьба с «эксплуатацией» детей и дурным с ними обращением в ремесленных, кустарных, фабричных и иных предприятиях и учреждениях, в семье»¹².

Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 мая 1925 года «Об утверждении Положения Центральной комиссии по делам несовершеннолетних» при Наркомате Просвещения РСФСР была создана Центральная комиссия по делам о несовершеннолетних, являющаяся высшим органом, направляющим, контролирующим и надзирающим за деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних. В круг ведения Центральной комиссии входило установление правильного и единообразного применения законов, касающихся борьбы с правонарушениями несовершеннолетних; выработка и осуществление через

¹⁰ Беженцев А.А. Указ. соч. С. 124.

¹¹ Беженцев А.А. Указ. соч. С. 125.

¹² Реутова А.Д. Ликвидация массовой детской беспризорности в 1921-35 гг. (на материалах Верхневолжья): автореф. дис канд. ист. наук: 07.00.02. Иваново, 2004. С. 20.

соответствующие органы мероприятий, направленных на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних; руководство деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних, наблюдение за правильным их функционированием и учет их работы. Тем самым уже тогда определились ее координационные функции и роль организатора профилактической работы¹³.

В начале 20-х годов уделялось большое внимание разработке новых принципов исправительно-трудовой политики в отношении несовершеннолетних. Устройство несовершеннолетних, приобщение их к нормальной жизни, обучение грамоте и полезному делу в то время осуществлял Наркомат Просвещения. В виду сложившейся обстановки в стране наряду с созданием закрытых воспитательных учреждений для правонарушителей постепенно создавались и учреждения для несовершеннолетних осужденных. В этот период получил развитие тип учреждений для несовершеннолетних преступников – трудовые колонии Объединенного государственного политического управления при СНК СССР (типа Полтавской колонии, которой руководил А.С.Макаренко)¹⁴.

Государство в этот период издает и другие нормативные акты, направленные на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних. Так, Совет Народных комиссаров РСФСР издает Декрет СНК РСФСР от 26 марта 1926 г. "О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних" (далее – Декрет СНК «О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних»). Этим Декретом СНК РСФСР постановляется, что местные комиссии по делам о несовершеннолетних учреждаются в городских поселениях постановлениями соответствующих исполнительных комитетов по представлению подлежащего отдела народного образования.

В ст. 6 Декрета говорится, что комиссии «путем применения медико-педагогических мер ведут борьбу с правонарушениями несовершеннолетних,

¹³ Реутова А.Д. Указ. соч. С. 29.

¹⁴ Реутова А.Д. Указ. соч. С. 34.

не достигших 16 лет». Каждая комиссия в то время состояла из трех членов: председателя – педагога, народного судьи и врача¹⁵. С совещательным голосом могли присутствовать на заседаниях комиссий по делам о несовершеннолетних представители Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи и Отдела по работе среди женщин Всесоюзной Коммунистической Партии (большевиков) - по одному от каждого. К каждому члену комиссии по делам о несовершеннолетних назначался один заместитель, а также при каждой комиссии был необходимый штат обследователей - воспитателей, детских социальных инспекторов и канцелярии.¹⁶

С 1925 по 1935 год законодательство продолжает развиваться. В этот период издавались нормативные акты, в основном направленные на развитие деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Комиссии рассматривались как центральное звено в системе государственных и общественных организаций предупреждения беспризорности и правонарушений подростков. Так, в этот период Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних неоднократно изменялись: уточнялись функции, расширялись полномочия по организации борьбы и предупреждению детской беспризорности и безнадзорности¹⁷.

В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 11 июля 1931 "Об утверждении Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних" на комиссии возлагались задачи не только борьбы с правонарушениями подростков, но и охраны их прав и интересов. Кроме того, изменилась ведомственная принадлежность комиссий и их состав. Согласно указанному Постановлению комиссии должны были образовываться при Народном комиссариате просвещения. Комиссии образуются во всех краях (областях),

¹⁵ Блясова И.Ю. Состояние профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период. Вестник Челябинского университета. 2012. С. 24-28.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Писаревская Е.А. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение. Вестник Кемеровского государственного университета. 2010. С 101-103.

городах и районах. Городские и районные комиссии проводят свою работу через штатных воспитателей-обследователей (инспекторов) из числа лиц, обладающих педагогической подготовкой и общественным стажем, а также через привлекаемых ими в добровольном порядке представителей общественных организаций¹⁸. Состав городских и районных комиссий увеличился до 7 человек. Поступившие в городские и районные комиссии дела рассматриваются в заседаниях комиссий при обязательном участии педагога, врача, народного судьи и воспитателя - обследователя (инспектора).

Однако реформа 1935 года, в конечном счете, дала приоритет профилактике в качестве инструмента ликвидации преступности несовершеннолетних.

Так, 31 мая 1935 постановлением Совета Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» комиссии по делам несовершеннолетних были ликвидированы в целях повышения ответственности самих несовершеннолетних и их родителей¹⁹.

Помимо этого, 21 июля 1935 года Верховный Суд СССР и Прокуратура СССР направили на места циркуляр о мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних. В нем практические работники предупреждались о недопустимости необоснованного привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности, о необходимости установления причин преступности несовершеннолетних и тщательного изучения их личности. В соответствии с циркуляром осуществлялась специализация прокуроров, работников органов дознания, адвокатов по делам несовершеннолетних. То есть была найдена одна из основных организационных форм,

¹⁸ Реутова А.Д. Указ. соч. С. 20.

¹⁹ Валуйсков Н.В. История развития ювенальной юстиции. Балтийский гуманитарный журнал. 2018. С. 59.

обеспечивающих эффективность борьбы с преступностью несовершеннолетних²⁰.

Второй этап характеризуется отсутствием комиссий по делам несовершеннолетних с 31 мая 1935 по 29 августа 1961 г. На этом этапе советское руководство отказалось от комиссий по делам несовершеннолетних, а работа по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних была возложена на другие органы.

Вместо комиссий были созданы отделы (секции) по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью, которые учреждались при органах милиции. Развитие органов подобных комиссиям по делам о несовершеннолетних в дальнейшем было связано с усилением внимания государства к вопросам охраны прав и необходимости устройства детей и подростков, нуждающихся в государственной и общественной помощи.

На отделы по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью были возложены следующие задачи²¹:

1. руководство трудовыми и трудовыми воспитательными колониями для несовершеннолетних;
2. руководство детскими приемниками-распределителями для несовершеннолетних;
3. разработка и проведение в жизнь мероприятий, связанных с ликвидацией беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, в рамках НКВД;
4. согласование всех вопросов, связанных с ликвидацией беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, с другими ведомствами и организациями;
5. трудоустройство несовершеннолетних, попавших в детские приемники-распределители, а также отбывших воспитательный срок в колониях.

²⁰ Валуйсков Н.В. Указ. соч. С. 57.

²¹ Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. М., Наука. 1990. С. 190.

В годы войны миллионы детей потеряли родителей, что породило массовую детскую беспризорность и безнадзорность. Этим объясняется довольно высокий уровень преступности среди несовершеннолетних в военные и первые послевоенные годы. Задача состояла в том, чтобы спасти тысячи сирот от голода, вовлечения в бродяжничество, преступность. Эта задача решалась органами милиции совместно с министерствами просвещения и здравоохранения, различными детскими учреждениями. Основная тяжесть работы с безнадзорными подростками падала на детские комнаты милиции. Инспекторы детских комнат активно выявляли беспризорных и безнадзорных детей. Вместе с общественниками обходили дворы, чердаки, улицы. Собранных детей отправляли на санитарную обработку, а затем через детские приемники-распределители – в детские дома, школы-интернаты и специальные училища. Принимались меры к розыску родителей и возвращению им детей²².

В период Великой Отечественной войны и первые послевоенные годы Постановлением СНК СССР от 23 января 1942 г. N 75 "Об устройстве детей, оставшихся без родителей" на НКВД СССР возлагалась задача выявления всех беспризорных детей и размещение их в приемниках-распределителях, для чего были образованы специальные комиссии по устройству детей, оставшихся без родителей. Постановлением разрешалось органам НКВД СССР выделять в пределах утвержденных штатов «специальных работников по борьбе с детской безнадзорностью»²³.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 4 октября 1957 года «О мерах по улучшению работы среди детей вне школы и предупреждения детской безнадзорности» утверждено Положение о комиссиях по устройству детей и подростков в РСФСР. Задачами комиссии являлись предупреждение и содействие в ликвидации детской безнадзорности, устройство детей и подростков и охрана их прав. В 1958 году «Основы уголовного

²² Кияшко Д.А. Ювенальная юстиция и ее перспективы в России. Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. С. 203.

²³ Кияшко Д.А. Указ. соч. С.205.

законодательства Союза ССР» повысили возраст, по достижении которого несовершеннолетние могут привлекаться к уголовной ответственности (по общему правилу с шестнадцати лет, по отдельным составам преступлений с четырнадцати), сузили сферу применения к ним уголовного наказания, расширили возможности применения мер воспитательного и общественного воздействия. В связи с этим возникла необходимость создания органов, которые занимались бы организацией профилактической работы среди несовершеннолетних и применяли бы меры воспитательного воздействия²⁴.

Третьим этапом следует считать период с 29 августа 1961 года до настоящего времени. Этот этап характеризуется восстановлением комиссий по делам несовершеннолетних, а также дальнейшим его развитием.

Так, 29 августа 1961 Указом Президиума Верховного Совета «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» комиссии создавались при исполнительных комитетах районных, городских, окружных, областных, краевых Советов депутатов трудающихся, а также при Советах Министров автономных республик.

В 1967 году утвержден Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. «Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних» (далее Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних 1967 г.). В соответствии с п. 2 Положения от 03.06.1967 года комиссии по делам несовершеннолетних являлись основным координационным звеном в системе государственных органов и организаций общественности, специально занимающимся воспитательной и профилактической работой среди несовершеннолетних. В течение последующих лет Положение о комиссии по делам несовершеннолетних неоднократно изменялось: уточнялись функции, расширялись полномочия комиссии по борьбе и

²⁴ Филиппов А.Р. О специальных мерах противодействия насильственной преступности несовершеннолетних членов смешанных преступных групп. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. С. 84.

предупреждению детской беспризорности и безнадзорности²⁵. На комиссии было возложено рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, т.е. комиссии, как и в начале века, стали выполнять квазисудебные функции, хотя специальной подготовки члены комиссии также не проходили.

Позднее в 1970-х годах правовыми актами была закреплена координирующая роль комиссии в организации воспитательной и профилактической работы, расширены контрольные функции. На комиссию была также возложена обязанность по наблюдению за поведением осужденных несовершеннолетних, в отношении которых исполнение приговора отсрочено или применено условное осуждение²⁶.

В 1980-84 годах с принятием Основ Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях была расширена компетенция комиссий в части рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних и их родителей. В эти годы комиссии по делам несовершеннолетних окончательно закрепляются как органы, призванные организовывать профилактику правонарушений несовершеннолетних²⁷.

Подводя итог советскому периоду комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, следует отметить ряд достоинств и недостатков. Несомненным преимуществом перед дореволюционной эпохой является создание отдельного специализированного органа по защите прав несовершеннолетних. Также следует отметить, что власти видят особую важность именно профилактических мер. Времена Советского Союза

²⁵ Танкова Т.А. Правовые пробелы в правоприменительной практике комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. С. 61.

²⁶ Михайлова С.Н. Меры раннего предупреждения преступности несовершеннолетних в Федеральном законе «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Вестник Томского государственного педагогического университета. 2006. С. 102.

²⁷ Беженцев А.А. Указ. соч. С. 127.

характеризуются как времена большой активности населения и общественных организаций в жизни общества. Важную роль играла специализация членов комиссий, во многом члены комиссии обладали опытом по работе с детьми, педагогическим образованием, общественными заслугами. Исходя из состава комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, их работа заключалась в воспитательном воздействии на несовершеннолетних и их родителей, а не в репрессивном характере их работы²⁸.

Однако советская модель, которая стала основой для существующей модели, имеет ряд недостатков. С самого начала советской власти комиссии выступали в качестве квазисудебного органа. В первые дни советской власти это было обусловлено сложной внутренней и внешней политической обстановкой в стране в период становления нового государства. В сложные моменты для страны эти органы не могли выполнять те задачи, для которых они были созданы. Широкий круг лиц, участвующих в работе комиссий, не обладал необходимым юридическим образованием, однако был наделено правом рассматривать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних²⁹.

Утративший силу Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года №1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» закреплял главенствующую роль Комиссий по делам несовершеннолетних в государственной системе профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав³⁰. В соответствии с этим Указом для координации действий министерств и ведомств Российской Федерации по

²⁸ Там же.

²⁹ Ильгова Е.В. Проблемы правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации // Законность. 2007. № 5. С. 56.

³⁰ Танкова Т.А. Указ. соч. С. 242

профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних была образована Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации.

В период с 1993 – по 2000 год российское законодательство по обеспечению прав и интересов детей получило дальнейшее развитие. Это связано, во-первых, с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации и, во-вторых, с приведением его в соответствие нормам международного права (Конвенция о правах ребёнка и Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей).

За этот период принято около 200 нормативных правовых актов, направленных на защиту прав и интересов детей, включая законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

Основным правовым актом в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на сегодняшний день является Федеральный закон от 24 июня 1999 года №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – ФЗ № 120-ФЗ). Данный правовой акт регулирует вопросы правового статуса комиссий, однако дальнейшее регулирование происходит на подзаконных актах и актах региональных органов государственной власти.

Согласно ст. 11 ФЗ от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ комиссии создаются в целях координации органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Этим нормативно-правовым актом предусмотрено, что комиссии создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Также законом субъекта Российской Федерации полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут наделяться органы местного самоуправления.

Помимо этого деятельность комиссий по делам несовершеннолетних регулируется Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 года № 995, которым утверждается Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних. Данный правовой акт содержит расширенный перечень полномочий, структуру и состав комиссий по делам несовершеннолетних

Также следует иметь в виду, что деятельность комиссий регулируется законодательством субъектов РФ. На территории Красноярского края таким актом является Закон Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608. Этим Законом создается система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края, их структура, полномочия и состав в крае.

1.2. Правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

В соответствии со ст. 11 ФЗ № 120-ФЗ на комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав возложена важная задача по координации органов и учреждений системы профилактики, защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в преступления, правонарушения и иные антиобщественные действия.

Из-за недостаточного правового регулирования невозможно определить правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних. При анализе правовых положений комиссии можно определить как федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы общественности либо как органы с двойственной природой.

Одной из точек зрения определения правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав – это определение их как органов государственной власти субъектов РФ. Это объясняется тем, что основополагающим нормативно-правовым актом является Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и в ст. 11 закрепляется именно такой порядок.

В соответствии с п. 1 ст. 11 ФЗ № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, следовательно, являются органами государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, согласно ст. 23.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях комиссии наделены правом рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенными несовершеннолетними, а также их родителями или иными законными представителями, привлекать к административной ответственности. Таким образом, комиссии по делам несовершеннолетних наделены государственно - властными полномочиями. Комиссии в ходе рассмотрений дел об административных правонарушениях при наличии состава правонарушения назначают административное наказание, под которым в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ понимается установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения.

К тому же органы государственной власти субъекта РФ определяют количество комиссий по делам несовершеннолетних, которые могут быть учреждены на территории муниципальных образований. Так, например, согласно п. 3 ст. 6 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-

608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на территории края действуют комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Красноярского края, а также 76 комиссий в муниципальных образованиях. Так в городе Красноярск – восемь комиссий, Норильске – четыре комиссии, Туруханском районе – две, в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе - три комиссии, в Эвенкийском муниципальном районе - три комиссии, в остальных муниципальных районах и городских округах края - по одной комиссии.

Точку зрения, согласно которой комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав можно отнести к органам государственной власти субъектов РФ, поддерживает О.Е. Винниченко³¹. Однако в полной мере нельзя с ней согласиться, так как:

Во-первых, при Правительстве РФ действует Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних, которая согласно п.3 Постановления Правительства РФ от 6 мая 2006 года № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанную с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

Во-вторых, региональное законодательство закрепляет возможность создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав органами местного самоуправления. Например, ст. 6 Закона Красноярского края от 31

³¹ Винниченко О.Е. Правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: от коллизий подзаконного регулирования к новому федеральному закону // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. С. 134.

октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закрепляет, что в крае создаются комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Красноярского края, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных районах и городских округах.

В-третьих, на практике большую часть работы осуществляют именно комиссии в муниципальных образованиях.

Таким образом, хоть комиссии и наделяются государственно-властными полномочиями, создаются органами государственной власти субъектов РФ, нельзя их в полной мере отнести к таковым, так как в России действуют комиссии, создаваемые как федеральным органом исполнительной власти, так и органами местного самоуправления.

Второй точкой зрения является отнесение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав к федеральным органам исполнительной власти РФ.

Так, согласно п. 1 Постановления Правительства РФ от 6 мая 2006 года № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних образовывается при Правительстве РФ.

В соответствии с п. 3 Положения о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних на нее возложены задачи по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав. На нее возложена организация проведения на федеральном уровне межведомственных мероприятий, направленных на решение проблем,

связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также с защитой их прав.

Кроме того, согласно п. 4 Положения о Правительственной комиссии она осуществляет функции по изучению деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав. Информирует в установленном порядке руководителей указанных органов исполнительной власти о необходимости принятия мер по устраниению выявленных недостатков, осуществляет контроль над их устранением.

Сторонником данной точки зрения является Ю.В. Зырянова³². Она считает, что исходя из целей и задач, возложенных на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, возможно наделить Правительственную комиссию правом разъяснять и давать рекомендации нижестоящим комиссиям по делам несовершеннолетних, тем самым создав федеральный орган власти³³.

Нельзя в полной мере согласиться с мнением Ю.В. Зыряновой.

Во-первых, помимо Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних в России в соответствии со ст. 11 ФЗ от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ действуют комиссии по делам несовершеннолетних на региональном и муниципальном уровнях.

Во-вторых, согласно п. 1 ст. 11 ФЗ от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ, п. 2 ст. 6 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608, а также п. 2 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 6

³² Зырянова Ю.В. Отдельные направления совершенствования системы органов профилактики внутрисемейного насилия в отношении несовершеннолетних (по материалам Южно-Сибирского региона). Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11. № 3. С. 94-117.

³³ Там же.

ноября 2013 года № 995, в систему комиссий по делам несовершеннолетних входят комиссии субъектов РФ, а также комиссии в муниципальных образованиях.

Таким образом, функционирование трех различных уровней комиссий не дает права утверждать о том, что комиссии могут считаться федеральными органами исполнительной власти. Для решения подобной проблемы необходимо на законодательном уровне закрепить единую систему, а также подчинение нижестоящих комиссий вышестоящим.

Третьей точкой зрения является признание комиссий органами местного самоуправления.

Во-первых, ст. 11 ФЗ № 120-ФЗ указывает, что законом субъекта РФ полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут наделяться органы местного самоуправления.

Во-вторых, п. 2 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также п. 2 ст. 6 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закрепляет как часть системы комиссий по делам несовершеннолетних комиссии в муниципальных образованиях.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона Красноярского края от 26 декабря 2006 г. № 21-5589 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по созданию комиссий по делам несовершеннолетних.

Данную точку зрения поддерживает А.И. Лоенко³⁴.

Однако данную точку зрения опровергает законодательство об общих принципах организации местного самоуправления.

Так, ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит исчерпывающий перечень органов местного самоуправления. Комиссии по делам несовершеннолетних не входят в структуру органов местного самоуправления.

Так же следует иметь в виду, что ст. 11 данного ФЗ № 120-ФЗ указывает: «Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в случае, если органы местного самоуправления указанных муниципальных образований не наделены полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Следовательно, во многом вопрос об отнесении комиссий к органам местного самоуправления зависит от воли регионального законодателя.

Четвертой точкой зрения определения правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних является определение комиссий как общественных органов, исходя из состава комиссий. Ее развивает Е.В. Ильгова³⁵.

Во-первых, в состав комиссий могут входить представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, обладающие опытом работы с несовершеннолетними, иные заинтересованные лица. Это отражено в п. 2 ст. 7 и п. 5 ст. 8 Закона Красноярского края от 31 октября

³⁴ Лоенко А. И. Правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Молодой ученый. 2018. № 26. С. 115.

³⁵ Ильгова Е.В. Социально-экономические факторы детерминации преступного поведения несовершеннолетних. Саратовская юридическая академия. Саратов, 2017. С. 83.

2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», отмечается, что членами комиссий могут быть помимо руководителей учреждений системы профилактики представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, другие заинтересованные лица.

Во-вторых, члены комиссий осуществляют деятельность по профилактике и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних в свободное от основной работы время, работая безвозмездно, тем самым осуществляя общественный долг. Согласно ст. 8 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на постоянной оплачиваемой основе в комиссиях в муниципальных образованиях работают: при наличии одной оплачиваемой должности - ответственный секретарь, а при наличии двух и более - ответственный секретарь, специалисты по работе с несовершеннолетними.

Однако в соответствии с п. 3 ст. 8 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» комиссии в муниципальных образованиях возглавляют председатели - главы муниципальных образований (в случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию), главы местных администраций, либо их заместители. То есть выборные должности, а не общественность.

Таким образом, считать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав органами общественности не представляется возможным.

Интересна точка зрения Ю.А. Черемухиной, которая отмечает, что комиссии по делам несовершеннолетних нельзя отнести ни к органам власти, ни к органам общественности³⁶.

По ее мнению, из-за двойственной природы комиссий их можно определить как специальные публичные образования, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями с участием общественности.

Данная позиция заслуживает особого внимания, так как четко определить правовой статус комиссий не представляется возможным. Они совмещают в себе признаки и государственных органов – осуществление юрисдикционных функций, а также наделены полномочиями по координации органов и учреждений системы профилактики, действуют на территории соответствующих муниципальных образований и предполагают участие в деятельности комиссий общественности наряду с государственными и муниципальными служащими.

В ходе беседы с членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Красноярске, имеющим огромный опыт в работе, был задан вопрос о том, как на практике члены комиссии могут определить правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних. По их мнению, комиссии не являются органом государственной власти, хотя не отрицают наделения государственными полномочиями. Не могут являться и органами местного самоуправления, поскольку законодательством об основах организации местного самоуправления комиссии не входят в органы местного самоуправления. На вопрос об общественности и какую роль играют институты гражданского общества в деятельности комиссий, было отмечено, что на практике сложно ответить однозначно на данный вопрос.

³⁶ Черемухина Ю.А. Основы организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Законность. 2004. № 2 С. 34.

Несомненно, включение гражданского общества может играть положительную роль, были приведены примеры деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в период СССР, когда в подобную деятельность включалось большое число и предприятий, и общественных организаций, кружков, да и сами граждане не хотели оставаться в стороне. Но с другой стороны, с каждым годом отмечается усложнение мероприятий, программ по профилактике, изменяется законодательство. В такое время особую ценность приобретают подготовленные специалисты, которые готовы выполнять огромный объем работы, который для простого гражданина или организации крайне затруднителен. Поэтому, по их мнению, наиболее верной является точка зрения, при которой комиссии по делам несовершеннолетних обладают двойственной природой.

Подводя итог, следует отметить, что единого подхода в определении правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав нет ни в действующих нормативно-правовых актах, ни у практикующих специалистов в этой области, ни на страницах научной литературы.

На наш взгляд, более верным, исходя из существующего правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних является точка зрения, при которой комиссии имеют двойственную природу.

Глава 2. Эффективность реализации основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, зарубежный опыт и перспективы развития

2.1. Эффективность реализации основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и показателей эффективности

2.1.1. Общая характеристика основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

В настоящее время к деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав особое пристальное внимание со стороны властей. Происходит переоценка эффективности деятельности данного института.

На эффективность и результативность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних оказывает огромное влияние возложение разнообразных функций, направлений деятельности. Данные направления деятельности по своему содержанию разнообразны, а, следовательно, выполнять их эффективно сложно и проблематично.

Поэтому, прежде чем говорить об эффективности и результативности деятельности комиссий, считаем необходимым рассмотреть основные направления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, от осуществления которых напрямую зависят показатели эффективности деятельности комиссий.

Мы рассматриваем эффективность деятельности комиссий на примере одного субъекта Российской Федерации, а именно эффективность деятельности комиссий в Красноярском крае.

Основные направления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних закреплены в п. 1 ст. 11 ФЗ № 120-ФЗ. Среди основных

направлений выделяются координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, противоправных действий, склонения их к суициdalным действиям. Как мы видим, спектр основных направлений деятельности очень широкий, но необходимо указать, что основные направления деятельности раскрываются в полномочиях, возложенных на комиссии.

Полномочия комиссий предусмотрены в п. 2 ст. 11 ФЗ 120-ФЗ, ст. 23.2 КоАП РФ, ст. 10 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Так, на комиссии возложены полномочия по координации органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, разработка мероприятий в области защиты прав несовершеннолетних, обеспечение помощи в бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из уголовно-исполнительной системы, рассмотрение вопросов, связанных с отчислением из образовательной организаций, рассмотрение вопросов о допуске к деятельности с участием несовершеннолетних лиц, имеющих судимость, рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также иные полномочия, установленные законодательством³⁷.

Как мы видим, на комиссию возложено огромное количество полномочий различных по содержанию.

³⁷ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

На страницах научной литературы, в частности, Д.В. Деменчук, предложено классифицировать основные направления деятельности на 4 группы, исходя из содержания деятельности³⁸:

1. охранительная (деятельность по профилактике безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних);
2. социальная;
3. организационно-методическая;
4. юрисдикционная.

Под охранительной деятельностью следует понимать меры по осуществлению профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, рассмотрению материалов, а также ходатайствование перед судом о помещении несовершеннолетних в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Помимо этого сюда относятся рассмотрение вопросов об отчислении несовершеннолетних из образовательных организаций, обращение в суд по вопросам возмещения вреда, причиненного здоровью несовершеннолетнего, его имуществу, а также утверждение межведомственных программ и координация проведения индивидуальной профилактической работы.

Социальная деятельность включает в себя помочь в бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, помочь в трудоустройстве, а также помочь в организации летнего отдыха для детей, находящихся в социально опасном положении.

Организационно-методическая деятельность состоит из разработки и реализации программ в сфере защиты прав несовершеннолетних,

³⁸ Деменчук Д.В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в России: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. 12.00.14. М., 2014.

профилактики их безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий, принятия мер по выявлению и устраниению недостатков в деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Юрисдикционная деятельность представлена полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, их родителями (законными представителями) либо иными лицами, отнесенных КоАП РФ и Законом Красноярского края от 2 октября 2008 года N 7-2161 "Об административных правонарушениях" к компетенции комиссий, а также принятие решения о допуске к деятельности с несовершеннолетними лиц, имеющим судимость.

Следует отметить, что оценку эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних мы будем оценивать на примере Красноярского края.

Помимо этого, важным является вопрос, что такое эффективность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, как ее оценивать.

Под эффективностью стоит понимать степень соотношения между целью деятельности и полученными результатами³⁹.

Оценка деятельности – процесс определения того, насколько система, а не отдельный орган профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних качественно и эффективно работает, приносит ли реальные результаты.

Основными целями оценки деятельности являются:

- формирование единой системы диагностики, обеспечивающей определение факторов и своевременное выявление изменений, влияющих на качество работы;

³⁹ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/22746/print/yes> (09.04.2019).

- принятие обоснованных и своевременных управленческих решений по совершенствованию работы;
- прогнозирование.

Комиссией по делам несовершеннолетних Красноярского края принято постановление от 12 сентября 2016 года № 153-кдн «Об утверждении системы оценки эффективности деятельности органов и учреждений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Красноярского края», согласно которому происходит оценка деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в частности и комиссий по делам несовершеннолетних⁴⁰.

Согласно разделу 9 Приложения к постановлению от 12 сентября 2016 года № 153-кдн предусмотрены показатели эффективности деятельности комиссий, которые можно подразделить на критерии по организации комплексной индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, а также критерий реализации мер по защите прав и законных интересов несовершеннолетних⁴¹.

Постановлением установлены также индикаторы оценки, согласно которым рост показателей оценивается положительно либо отрицательно.

Приведем пример некоторых показателей эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Например, это доля несовершеннолетних, с которых снят статус находящихся в социально опасном положении в связи с положительной динамикой проведения

⁴⁰ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/22746/print/yes> (09.04.2019).

⁴¹ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/22746/print/yes> (09.04.2019).

комплексной профилактической работы. Рост данного показателя будет оцениваться положительно. Аналогичным способом оцениваются и иные показатели⁴².

Следует отметить, что формулировка критериев и показателей эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних не позволяет в полной мере оценить эффективность деятельности комиссий. На наш взгляд, показатели эффективности должны оценивать все основные направления деятельности, возложенные на комиссии. Также необходимо чтобы данные критерии были ясными, понятными, однозначными, во избежания правовой неопределенности.

Например, для оценивания деятельность комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, показателем эффективности мог бы служить процент отмененных судом постановлений о привлечении к административной ответственности.

Для оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних рассмотрим каждую деятельность более детально.

Основываясь на данных о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Красноярском крае, большую часть работы занимает юрисдикционная деятельность⁴³.

⁴² Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/22746/print/yes> (09.04.2019).

⁴³ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).



Однако следует отметить, что практическими работниками особое внимание уделяется также осуществлению деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и координации деятельности системы профилактики как наиболее приоритетные.

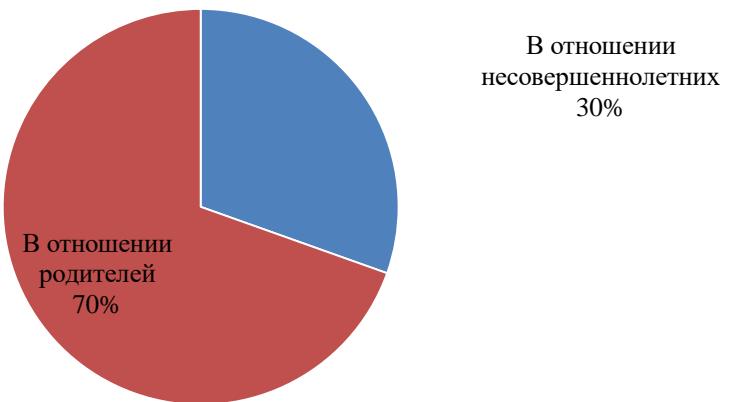
2.1.2. Юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

Рассмотрим юрисдикционную деятельность более детально.

Согласно пп. «г» п. 2 ст. 10 Закона Красноярского края от 31 октября 2002 года № 4-608 «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, их родителями (законными представителями) либо иными лицами, отнесенных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Законом края от 2 октября 2008 года N 7-2161 "Об административных правонарушениях" к компетенции комиссий⁴⁴.

⁴⁴ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

Дела об административных правонарушениях, рассмотренные комиссиями по делам несовершеннолетних в 2018 году



Из 4150 дел об административном правонарушении, рассмотренных комиссиями по делам несовершеннолетних в отношении несовершеннолетних за 2018 год: 46 - за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ, а также за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. ст. 6.8, 6.9 КоАП РФ), 839 - за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещённых местах либо потребление наркотических средств в общественных местах и появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. ст. 20.20, 20.21 КоАП РФ), 57 - за проживание без документа, удостоверяющего личность гражданина, или без регистрации (ст. ст. 19.15, 19.15.1 КоАП РФ)⁴⁵.

Из 9481 дел об административном правонарушении, рассмотренных комиссиями по делам несовершеннолетних в отношении родителей за 2018 год: 7034 – за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ), 80 - за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей

⁴⁵ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

продукции, психоактивных веществ, вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака (ст. ст. 6.10, 6.23 КоАП РФ), 997 - за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 20.22 КоАП РФ), 696 - за несоблюдение установленных требований к обеспечению мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда (ст. 1.4 Закона Красноярского края от 02.10.2008 № 7-2161 «Об административных правонарушениях»)⁴⁶.

Комиссиями по делам несовершеннолетних за 2016-2018 годы рассмотрено дел об административных правонарушениях⁴⁷:

	2016	2017	2018
Всего дел рассмотрено	15717	15289	13631
В отношении несовершеннолетних	5402	4743	4150
В отношении взрослых	10315	10546	9481

Следует отметить позитивную динамику сокращения дел об административных правонарушениях с 2016 года. По результатам бесед с членами комиссий по делам несовершеннолетних в Красноярском крае это стало возможным благодаря профилактическим мероприятиям, программам, которые были проведены комиссиями в муниципальных образованиях, а также комиссией по делам несовершеннолетних при Правительстве края.

К выявленным недостаткам в деятельности комиссий в муниципальных образованиях относятся:

⁴⁶ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

⁴⁷ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

- отсутствие юридического образования ответственных секретарей комиссий и большинства членов комиссий;
- формальное соблюдение принципа коллегиальности, поскольку в подавляющем большинстве случаев вопросы на стадии подготовки к рассмотрению дел прорабатываются единолично ответственным секретарем;
- низкая эффективность верbalных форм воздействия на несовершеннолетних при рассмотрении дел членами комиссии на заседаниях.

По данным на 2018 год деятельность комиссий по делам несовершеннолетних обеспечивало 109 специалистов⁴⁸. Из них только 39 обладают высшим юридическим образованием, высшим педагогическим – 42 специалиста, в области государственного или муниципального управления высшее образование - у 10 специалистов, у остальных - иное высшее образование.

По мнению действующих членов комиссий по делам несовершеннолетних, для осуществления всего возложенного на комиссии функционала необходимо увеличить штатную численность и решить вопрос о подготовке квалифицированных кадров. Так как с каждым годом принимаются все более сложные программы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, дела об административных правонарушениях становятся сложнее.

Формальное соблюдение принципа коллегиальности и проведение заседаний по рассмотрению дел об административных правонарушениях являются проблемами, которые обнаруживаются при анализе судебной практики.

⁴⁸ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

Так, в суде первой инстанции Иркутской области было рассмотрено дело, согласно которому обжаловалось решение о постановке семьи в социально опасное положение из-за драки, произошедшей между несовершеннолетними. Однако законный представитель не был допущен на заседание комиссии, не мог защищать своего несовершеннолетнего, в суде было установлено, что заседание комиссии не проводилось, комиссией дело по существу не разбиралось⁴⁹.

Подобная ситуация также была рассмотрена в суде первой инстанции Костромской области, который указал, что при рассмотрении материалов об административном правонарушении комиссии по делам несовершеннолетних как коллегиальный орган должны рассматривать материалы в полном объеме, изучать и заслушивать стороны для принятия законного решения⁵⁰.

В ходе прокурорских проверок выявлены следующие нарушения:

- нарушение сроков рассмотрения дел об административной ответственности, вследствие чего выносятся постановления о прекращении в связи с истечением сроков давности привлечения к ответственности. В судебном порядке рассматриваются протесты прокуроров районов и городов, которые указывают на существенные нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, вследствие чего удовлетворяются протесты прокуроров, а сроки на внесение протеста в комиссию по делам несовершеннолетних восстанавливаются. Подобные решения носят повсеместный характер: решение Каларского районного суда Забайкальского

⁴⁹ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-57/2017 2A-57/2017~M-63/2017 M-63/2017 от 6 марта 2017 г. по делу № 2A-57/2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/kwLiAT5FghZX> (09.04.2019).

⁵⁰ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-564/2016 2A-564/2016~M-554/2016 M-554/2016 от 30 ноября 2016 г. по делу № 2A-564/2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/FPOU0QGO7O6r/> (09.04.2019).

край⁵¹, Волжского городского суда Волгоградской области⁵², Архангельского городского суда⁵³, Брянского городского суда, Нижегородским городским судом⁵⁴, Березовским районным судом Красноярского края⁵⁵ и других.

- привлечение к административной ответственности в отсутствие достаточных доказательств вины. Подобная проблема также часто встречается на практике. Указывается, что вина несовершеннолетних или родителей не доказана, не имеются отметки в протоколах о месте и времени совершения административного правонарушения, не дается полная оценка всех обстоятельств, имеющих значение для дела об административном правонарушении. Подобные решения обжалуются в районных судах

⁵¹ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7Р-850/2018 от 27 декабря 2018 г. по делу № 7Р-850/2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/A12LNE5ZBclO/> (09.04.2019).

⁵² Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 21-305/2018 от 18 декабря 2018 г. по делу № 21-305/2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/NDwR6sB9HsU5/> (09.04.2019).

⁵³ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7-1586/2018 от 13 декабря 2018 г. по делу № 7-1586/2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/LRHV56kCKhHg/> (09.04.2019).

⁵⁴ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 72-572/2018 от 13 декабря 2018 г. по делу № 72-572/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/Y6N9IHrBV15b> (09.04.2019).

⁵⁵ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7П-534/2018 от 6 декабря 2018 г. по делу № 7П-534/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/AFskhCT5I7Zr/> (09.04.2019).

Брянской области⁵⁶, Ростовской области^{57 58}, Сахалинской области⁵⁹, Красноярского края^{60 61 62} и других.

Выходом из сложившейся ситуации может быть лишение комиссий по делам несовершеннолетних полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Подобное решение предлагается на страницах научной литературы, практикующими юристами, а также отдельными членами комиссий по делам несовершеннолетних в ходе проведенных бесед.

Помимо этого в соответствии с п. 2.1 ст. 11 ФЗ № 120-ФЗ комиссии по делам несовершеннолетних принимают решение о допуске к деятельности с несовершеннолетними лицами, имеющими судимость за совершение преступлений небольшой и средней тяжести⁶³.

Сведения о реализации полномочий комиссии по рассмотрению заявлений граждан о допуске к деятельности с участием несовершеннолетних

	2015	2016	2017	2018

⁵⁶ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7-1615/2018 от 25 декабря 2018 г. по делу № 7-1615/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/om6ra1nFpkL1/> (09.04.2019).

⁵⁷ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-40/2018 от 20 ноября 2018 г. по делу № 12-40/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/WCGA5VraQ8Jr/> (09.04.2019).

⁵⁸ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 5-509/2018 от 14 ноября 2018 г. по делу № 5-509/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/CXabkfnxJdxX/> (09.04.2019).

⁵⁹ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-253/2018 от 29 октября 2018 г. по делу № 12-253/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/SSYrGIKYC1N/> (09.04.2019).

⁶⁰ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-21/2018 от 20 сентября 2018 г. по делу № 12-21/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/6OFceszExY1z> (09.04.2019).

⁶¹ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-27/2017 от 9 ноября 2017 г. по делу № 12-27/2017 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/iNjO8xjWIpv/> (09.04.2019).

⁶² Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-30/2017 от 6 сентября 2017 г. по делу № 12-30/2017 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/a0mO1GDgK156> (09.04.2019).

⁶³ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

1	Количество заседаний комиссии по вопросу рассмотрения заявлений о допуске к деятельности с участием несовершеннолетних	6	10	11	10
2	Количество заявлений о допуске к деятельности с участием несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в комиссию	86	182	233	178
3	Количество заявлений о допуске, рассмотренных комиссией	84	184	228	178
4	Количество заявлений о допуске, по которым принято решение об отказе в их рассмотрении	10	37	45	30
5	с вынесением решения о допуске заявителя к деятельности с участием несовершеннолетних	63	137	177	129
	с вынесением решения о недопуске заявителя к деятельности с участием несовершеннолетних	11	10	6	9
6	Количество решений комиссии, обжалованных в суде	0	3	0	0
	судебные решения	-	отказано в удовлетворении требований	-	-

Проиллюстрируем статистические данные примером. Так, за 2018 год из 129 граждан, по которым краевой комиссией было принято решение о допуске к деятельности с участием несовершеннолетних, 50 граждан (или 38,8 % от общего числа) на момент обращения в краевую комиссию за допуском к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности с участием несовершеннолетних уже фактически работали в подобных организациях, 79 граждан (61,2 % от общего числа) на момент обращения в краевую комиссию только планировали трудоустроиться в организации с участием несовершеннолетних.

Составы преступлений среди обратившихся граждан за допуском к деятельности с участием несовершеннолетних в 2018 году из 129 граждан⁶⁴:

- статья 116 УК РФ (побои) – 38 случаев;

⁶⁴ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

- статья 115 УК РФ (умышленное причинение лёгкого вреда здоровью) – 16 случаев;
- статья 222 УК РФ (незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов) – 15 случаев;
- часть 1 статьи 228 УК РФ (незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств (психотропных веществ) и их аналогов – 13 случаев;
- часть 1 статьи 213 УК РФ (хулиганство) и статьи 119 УК РФ (угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью) – по 12 случаев;
- часть 1 статьи 157 УК РФ (неуплата средств на содержание детей) – 10 случаев.

Кроме того, по результатам рассмотрения заявлений граждан о допуске к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности с участием несовершеннолетних при выявлении случаев осуществления ими трудовой деятельности при наличии судимости по статьям УК РФ, исключающим возможность работать с несовершеннолетними, аппаратом комиссии направляются письма в соответствующие органы исполнительной власти края о недопустимости нарушения законодательства.

При анализе обжалуемых решений о недопуске к деятельности с несовершеннолетними видно, что вопросы о виде и степени тяжести совершенных преступлений, сроках, прошедших с момента их совершения, декриминализации ряда совершенных преступлений, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе поведения лица после совершения преступления, а также наличия иных факторов, позволяющих определить, опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних, комиссиями не разрешались и не обсуждались. Данные решения

неоднократно обжаловались в судах Свердловской области⁶⁵, Краснодарского края⁶⁶, Сахалинской области⁶⁷, Новосибирской области⁶⁸ и другие.

Для решения подобных ситуаций необходимо, чтобы члены комиссий получали необходимые знания в сфере юриспруденции, детально и полно рассматривали каждый конкретный случай, каждую конкретную личность.

Помимо этого наличие четких, ясных, доступных показателей эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в данном направлении позволит более полно отслеживать ситуацию в данном направлении деятельности, не допустит состояния правовой неопределенности.

2.1.3. Эффективность реализации профилактических мер

Охранительная деятельность, включающая в себя меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществление мер по защите и восстановлению нарушенных прав, профилактике дискриминации, оскорблений несовершеннолетних, жестокого обращения с ними, профилактике суициdalных действий и криминализации

⁶⁵ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-69/2018 2A-69/2018 ~ M-17/2018 M-17/2018 от 15 февраля 2018 г. по делу № 2A-69/2018 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/cQLJzCZYHq5L/> (02.06.2019).

⁶⁶ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-1752/2016 2A-1752/2016~M-1872/2016 M-1872/2016 от 29 марта 2016 г. по делу № 2A-1752/2016 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/dX2KS1qHbPLw> (02.06.2019).

⁶⁷ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-13227/2015 2A-648/2016 2A-648/2016(2A-13227/2015;)~M-12928/2015 M-12928/2015 от 21 января 2016 г. по делу № 2A-13227/2015 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/mihVkSp8bi5/> (02.06.2019).

⁶⁸ Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-2604/2015 2A-2604/2015~M-4089/2015 M-4089/2015 от 30 декабря 2015 г. по делу № 2A-2604/2015 [Электронный ресурс]. <https://sudact.ru/regular/doc/1SbC0qHv5sVX/> (02.06.2019).

несовершеннолетних, считается наиболее перспективной и заслуживающей большего внимания⁶⁹.

Именно осуществление профилактических мер в Красноярском крае считается приоритетным.

Меры по охране и восстановлению прав и законных интересов осуществляется комиссиями в ходе проведения заседаний, программ и мероприятий, направленных на защиту прав и законных интересов. Спектр мер, которые применяются комиссиями по делам несовершеннолетних, разнообразен, дабы охватить наиболее больший объем общественных отношений, в которых задействован несовершеннолетний, для более эффективной профилактической работы⁷⁰.

Особое внимание комиссиями по делам несовершеннолетних уделяется выявлению на ранних стадиях несовершеннолетних, семей с признаками семейного неблагополучия, оперативности реагирования на нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Для этого комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Красноярском крае разрабатывают и применяют комплексные меры по реагированию, выявлению и восстановлению нарушенных прав несовершеннолетних. Активно применяются мероприятия по профилактике потребления алкоголя, наркотических, психотропных средств несовершеннолетними, совершенствование деятельности служб школьной медиации, борьба с распространением криминальной субкультуры среди несовершеннолетних, а также профилактика суицидальных действий.

⁶⁹ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

⁷⁰ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

За 2017-2018 годы комиссиями было рассмотрено и разработано мер, направленных на обеспечение защиты прав несовершеннолетних на заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних⁷¹:

	2017	2018
меры, направленные на обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних		
Всего вопросов	10376	10768
Меры, направленные на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	4044	4972
Меры по защите и восстановлению прав и интересов несовершеннолетних	4224	3902
Меры по защите несовершеннолетних от любых форм дискриминации	435	318
Количество рассмотренных сообщений (жалоб, заявлений, ходатайств) о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетних	1974	1491

Постоянная методическая работа в данном направлении, пропаганда здорового образа жизни, доступность занятия спортом приводят к сокращению количества преступлений в состоянии алкогольного опьянения, повторных преступлений, совершенных в состоянии алкогольного

⁷¹ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

опьянения, количества несовершеннолетних, ранее судимых и совершивших преступления в пьяном виде.

В целях профилактики правонарушений несовершеннолетних, разрешения конфликтных ситуаций между несовершеннолетними, взрослыми в Красноярском крае с 2011 года действуют службы восстановительной медиации при образовательных организациях. На настоящий момент их насчитывается 827 служб⁷².

За 2017/2018 учебный год в службах медиации было рассмотрено 2176 случаев совершения преступлений несовершеннолетними, общественно опасных деяний, совершенных несовершеннолетними, семейных конфликтов, конфликтных ситуаций в образовательных организациях.

Внедрение и развитие данного института профилактики является очень важным и перспективным⁷³. Применение к несовершеннолетнему мер восстановительного правосудия, в частности прохождение процедуры медиации, позволяет вызвать у несовершеннолетнего, совершившего противоправный поступок, чувство ответственности и вины за содеянное, способствует восстановлению нарушенных отношений, возмещению вреда, причиненного несовершеннолетним, что в будущем существенно снижает вероятность совершения противоправных действий.

Помимо медиативных процедур важное место в профилактике играет правовое просвещение несовершеннолетних, которое может быть реализовано в различных вариантах от оформления правовых стендов в образовательных организаций до создания специализированных классов с

⁷² Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

⁷³ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

изучением права, которые помогают решать проблемы и конфликты, возникающие среди учащихся начальных классов.

Также следует отметить профилактику распространения криминальной субкультуры среди несовершеннолетних. Следует отметить, что в настоящее время профилактических бесед и встреч с сотрудниками правоохранительных органов недостаточно. Остро стоит проблема заражения молодежи криминальной субкультурой через социальные сети. Сотрудниками МВД, Следственного Комитета РФ, прокуратуры активно подаются заявления о блокировке и удалении сайтов, групп, материалов, способствующих распространению криминального образа жизни. Важное место занимает мониторинг протестного настроения среди учащихся профессиональных образовательных организаций, учащихся старших классов школ, распространения экстремистских настроений. Подобные сведения собираются и передаются для контроля и реагирования в правоохранительные органы.

Результаты подобной работы отражены в таблице⁷⁴:

Преступность несовершеннолетних в Красноярском крае

Показатель	2015	2016	2017	2018
Количество преступлений, совершенных несовершеннолетними	2 437	1 836	1 412	1 248
Количество несовершеннолетних, совершивших преступления из них:	1 870	1 621	1 316	1 222
учащиеся школ	771	659	584	569
учащиеся профессиональных образовательных организаций	476	424	348	296
Повторная преступность	1 099	797	538	481
Количество несовершеннолетних, ранее совершивших преступления, и совершивших их вновь	577	517	377	344

⁷⁴ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

Профилактика дискриминации несовершеннолетних, грубого отношения, оскорблений и насилия тесно связана с профилактикой суицидальных действий среди несовершеннолетних. В числе внешних причин суицидальных действий выделяют: ссоры с родителями или родственниками, межличностные конфликты в любовных отношениях, конфликты со сверстниками, отклонение в психическом развитии, с целью привлечения к себе внимания в состоянии алкогольного опьянения. Каждый случай был рассмотрен на заседаниях муниципальных комиссий с принятием мер по профилактике суицидального поведения несовершеннолетних.

В крае отрабатывается механизм оперативного реагирования и принятия мер по профилактике и защите прав детей в случаях безнадзорности и самовольных уходов несовершеннолетних, совершения ими правонарушений, насилия и жестокого обращения с ними, суицидального поведения и других чрезвычайных происшествий согласно Порядку межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики по выявлению детского и семейного неблагополучия, утвержденному Постановлением Правительства Красноярского края от 02 октября 2015 года № 516-п⁷⁵.

В 2018 году в соответствии с Порядком межведомственно взаимодействия в краевую комиссию поступило 250 информационных сообщений о выявленных фактах детского, семейного неблагополучия, сопряженых с безнадзорностью, в их числе: 15 – о совершении несовершеннолетними преступлений и общественно опасных деяний,

⁷⁵ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

56 – о самовольных уходах несовершеннолетних, в том числе 36 из семьи; 64 – о суицидальных действиях несовершеннолетних⁷⁶.

Оценивая эффективность реализации профилактических мер в рамках охранительной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, следует отметить, что данная деятельность является наиболее эффективной, развивающейся и перспективной.

Доля несовершеннолетних участников конфликтных ситуаций, прошедших через службы медиации, по данным комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве края с каждым годом растет, что оценивается как положительный показатель. Однако при оценке детей, пострадавших от преступлений, совершенных родителями, от жестокого обращения и насилия, следует отметить, что данный показатель в крае растет, что может свидетельствовать о повышении выявления подобных случаев правоохранительными органами, органами системы профилактики, но рост данного показателя в нашем крае оценивается как отрицательное явление. Комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Красноярского края необходимо более детально проработать критерии и показатели эффективности деятельности в данном направлении деятельности, поскольку при анализе ситуации возможна двоякая трактовка показателей, что не допустимо. Мы предлагаем проработать показатели эффективности деятельности комиссий для устранения двойственности, неясностей, правовой неопределенности.

2.1.4. Социальная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних

Осуществление социальной деятельности комиссиями по делам несовершеннолетних заключается в оказании помощи в бытовом устройстве

⁷⁶ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

несовершеннолетних, освобожденных из уголовно-исполнительной системы, оказании помощи в трудоустройстве, организации летнего отдыха несовершеннолетних, а также в других формах.

Реализация мер по реабилитации несовершеннолетних, освобожденных из уголовно-исполнительной системы, представлена в нашем крае Канской воспитательной колонией. Комплекс мер, осуществляемых колонией, заключается в социальной и профессиональной адаптации осуждённых, формировании у них активной жизненной позиции и навыков эффективного поиска работы. Для осуществления этих мер колония взаимодействует с органами занятости для содействия несовершеннолетним гражданам в профессиональном самоопределении и выборе оптимального вида занятости с учётом их потребностей, возможностей и социально-экономической ситуации на рынке труда. Ежеквартально специалисты центра занятости проводят консультационную работу с воспитанниками колонии, подлежащими освобождению. На индивидуальные консультации приглашаются осуждённые, которые освобождаются в ближайшие месяцы условно-досрочно или по окончании срока наказания⁷⁷.

Однако в настоящее время не ведется статистика по оказанию бытового устройства несовершеннолетних, освобожденных из уголовно-исполнительной системы; не установлена связь и сопровождение несовершеннолетних между Канской воспитательной колонией, а также комиссиями по делам несовершеннолетних. Профилактическая работа в колонии фактически прекращается с освобождением, данных о реальной помощи несовершеннолетним нет. Помимо этого трудоустраивают несовершеннолетних в период летних каникул либо в иное свободное от

⁷⁷ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

учебы время только крупные большие предприятий. Фактическое вовлечение институтов гражданского общества в данную сферу составляет всего 15%⁷⁸.

На наш взгляд, было бы правильным организовать связь комиссий по делам несовершеннолетних из тех районов, откуда поступил несовершеннолетний, с Канской воспитательной колонией, чтобы при отбытии наказания и освобождении из колонии и возвращении на место жительства, у несовершеннолетнего был реальный шанс устроиться на работу, востребованную именно в его регионе.

Трудоустройство несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, может происходить в трудовых отрядах при образовательных образований, однако по состоянию на 2018 год, всего занято 2% обучающихся, находящихся в социально опасном положении, в профессиональных образовательных организациях. Партнёрами службы занятости населения также выступили предприятия, которые готовы временно трудоустроить и выплатить подросткам заработную плату. Так, в мероприятиях по временному трудоустройству несовершеннолетних приняли участие ряд крупных работодателей края таких как, Красноярская железная дорога – филиал ОАО «Российские железные дороги», Некоммерческая организация «Фонд социально-экономической поддержки регионов «СУЭК-РЕГИОНам», ЗФ ПАО «ГМК «Норильский никель»⁷⁹.

Труд ребят направлен на решение социально-значимых проблем. Наиболее востребованными направлениями работы трудовых отрядов являются благоустройство городов и поселков края, восстановление детских площадок, обучение пенсионеров компьютерной грамотности, оказание

⁷⁸ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

⁷⁹ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

социальной помощи пожилым людям, ветеранам ВОВ, работа в архивных фондах.

Для повышения эффективности и занятости несовершеннолетних следует развивать и укреплять партнерские отношения между органами занятости, комиссиями по делам несовершеннолетних с институтами гражданского общества, с организациями малого и среднего бизнеса, направленного на реализацию социальных функций, чтобы обеспечить несовершеннолетнего не только заработной платой, но и возможностью заниматься интересующей его деятельностью.

2.1.5. Организационно-методическая деятельность комиссий по делам несовершеннолетних

Организационно-методическое направление деятельности комиссий по делам несовершеннолетних включает в себя полномочия по координации органов и учреждений системы профилактики, методологическому сопровождению специалистов системы профилактики.

В ходе контрольных мероприятий, проводимых краевой комиссией по делам несовершеннолетних, выявлены ряд проблем, среди которых⁸⁰:

- комиссиями в муниципальных образованиях в отдельных территориях не в полной мере включены в индивидуальную профилактическую и реабилитационную работу некоторые специалисты. Например, на территории Крайнего Севера и приравненных к ним местностях включение в состав комиссий руководителей (заместителей) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних невозможно. Также не всеми комиссиями привлекаются органы опеки и попечительства для работы с семьями, в которых обнаружены признаки неблагополучия, жестокого обращения с детьми. Не включаются в составы

⁸⁰ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

рабочих групп специалисты из органов по делам молодежи для задействования несовершеннолетних в программах по защите прав несовершеннолетних, в участии в флагманских программах⁸¹;

- выявлены недостатки при проведении индивидуально профилактической работы с несовершеннолетними, семьями;
- осуществление не в полной мере диагностики семейного неблагополучия.

Координация деятельности субъектов системы профилактики осуществляется посредством:

- проведения заседаний комиссий по профилактическим вопросам, в том числе организация индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, относящимися к категории социального риска;
- обмена информацией по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также иных чрезвычайных происшествий с участием детей;
- изучения и распространения положительного межведомственного опыта, а также других форм.

Основной формой работы комиссий по координации системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является проведение заседаний и вынесения постановлений, обязательных для исполнения органами и учреждениями системы профилактики.

Помимо этого краевая комиссия по делам несовершеннолетних осуществляет мониторинг и контроль деятельности комиссий в муниципальных образованиях в целях методического сопровождения и

⁸¹ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

выявления недостатков в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних⁸².

В ходе проведения ежегодных контрольных мероприятий выявляются проблемы по вовлечению специалистов в работу с несовершеннолетними. Так, в 2018 году в некоторых территориальных комиссиях не вовлекались специалисты органов опеки и попечительства в работу с семьями, в которых выявлено жестокое обращение с детьми, где родители оказывали отрицательное влияние на несовершеннолетних, недолжным образом исполняли свои родительские обязанности, где были велики риски возникновения угрозы для жизни и здоровья несовершеннолетних. Отдельными комиссиями не привлекаются специалисты учреждений по делам молодежи, которые должны вовлекать несовершеннолетнего в общественно полезную деятельность, в мероприятия флагманских программ, мероприятий, проводимых органами местного самоуправления или государственной власти субъекта в области защиты прав несовершеннолетних, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кроме того, в ходе осуществления контроля за организацией проведения индивидуально профилактической работы с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, выявлены следующие недостатки⁸³:

- низкая результативность профилактических бесед в работе с несовершеннолетними. Другие формы профилактики используются редко;
- шаблонность принимаемых программ профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

⁸² Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

⁸³ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

- не в полной мере исследуются причины и условия, способствующие детскому и семейному неблагополучию.

Данные проблемы являются несистематическими и возникают чаще всего в северных районах края, где в силу удаления от краевого центра участие специалистов по делам молодежи затруднительно. Выявленные нарушения отражаются в информационных письмах, в которых рекомендуется устранять недостатки.

Помимо основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних осуществляется информационо-методическое сопровождение специалистов по вопросам профилактики девиантного поведения, просветительская работа с родителями.

Лучшие практики и технологии по формированию у детей и молодёжи активной гражданской позиции, устойчивости к антиобщественным проявлениям, основополагающих общечеловеческих нравственных ценностей представляются, обсуждаются и анализируются в рамках проведения Рождественских образовательных чтений, конференций «Гражданское образование в информационный век», «Современная дидактика», «Практики развития», Всероссийских Макаренковских чтений, Красноярского педагогического марафона, краевого педагогического марафона, всероссийского форума «Антитеррор», краевого августовского педагогического совета⁸⁴.

Также создан банк лучших практик в области воспитания, который размещен в сети Интернет.

Однако как недостаток можно выделить разрозненность прохождения членами комиссий специальных курсов, направленных на профилактику отклоняющегося поведения несовершеннолетних. Подобные курсы проходят

⁸⁴ Официальный сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.krsksstate.ru/kdns/reshen/doc/0/id/38228> (09.04.2019).

специалисты каждые в своей отрасли, педагоги – в институтах повышения квалификации педагогических работников, медицинских работников – на курсах повышения квалификации медицинских работников и так далее. Считаем, что более правильным и эффективным было бы создание единых курсов, которые бы проходили члены комиссий совместно, где совместно изучались бы положения различных методик по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, тем самым была бы сформулирована единая позиция по многим вопросам.

Таким образом, подводя итог следует отметить, что в целом деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется эффективно по многим направлениям. Такие приоритетные направления как координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также профилактическая деятельность в Красноярском крае оцениваются положительно, многие показатели растут, что свидетельствует о правильных принятых мерах.

Однако рассмотрение дел об административных правонарушениях занимает большую часть работы комиссий по делам несовершеннолетних, данная деятельность сопряжена с множеством недочетов, ошибок и проблем, которые исправить комиссии по делам несовершеннолетних не могут, в силу чего происходит незаконное привлечение к административной ответственности несовершеннолетних, а также их родителей. Считаем, что лишение комиссий юрисдикционных полномочий во многом будет только полезно для комиссий, поскольку сузит их основные направления деятельности, ограничит круг вопросов, которые должны решать комиссии по делам несовершеннолетних, следовательно, больше сил, времени и средств будет направлено именно на профилактику безнадзорности и

правонарушений несовершеннолетних, нарушения права несовершеннолетних и координация деятельности органов и учреждений системы профилактики.

Также необходимо проработать новые критерии и показатели эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые бы охватывали все основные направления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Данные показатели и критерии должны четко, ясно и определенно указывать насколько эффективно осуществляется та или иная деятельность. У представителей общественности не должно возникать вопросов в трактовке показателей, в правовой определенности. Например, при оценке юрисдикционной деятельности мы предлагаем ввести показатель: процент отмененных судом постановлений комиссий о привлечении к административной ответственности.

2.2. Опыт деятельности системы профилактики во Франции

Зарубежный опыт борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, защите их прав очень разнообразен и интересен. Довольно больших успехов в этом деле добилась Франция. Изучение зарубежного опыта важно для определения государственной политики борьбы с преступностью, совершенствования правовых регуляторов общественных отношений и разработки мер повышения эффективности взаимодействия самых разных структур в направлении защиты прав несовершеннолетних.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в России можно сравнить с деятельностью Председателей Генеральных советов, действующих в органах местного самоуправления, в городах Франции.

Современная система защиты прав детей, сложившаяся в результате развития системы, введенной в 1945 году с принятием Ордонанса, зачастую считается сложной и неясной. Однако эта система направлена на

оказание помощи семьям при воспитании детей и на содействие развитию способностей детей в период их взросления⁸⁵.

Стоит отметить, что задача обеспечения защиты прав ребенка прежде всего лежит на его родителях. Статья 371-2 Гражданского кодекса Франции определяет ее как исключительное право, которым наделены родители: «...родительские права принадлежат отцу и матери для защиты интересов ребенка по вопросам, связанным с его безопасностью, состоянием здоровья и морально-нравственным воспитанием. На них лежит обязанность защищать ребенка, следить за ним и заниматься его воспитанием». Родители не могут ни отказаться от этих исключительных прав, ни передать их третьим лицам.

Во Франции государственная политика направлена на то, что организационные или правовые меры защиты прав несовершеннолетних принимаются только в случаях, когда родители признаются как исполняющие ненадлежащим образом свои обязанности, либо когда они не могут выполнять свои родительские функции, либо когда при исполнении своих обязанностей они руководствуются только личными интересами, наносящими вред ребенку. В такой ситуации родителям предлагается комплекс мер, а для ребенка создаются необходимые условия, позволяющие ему жить в родной семье в нормальных условиях. Такой порядок не применяется в случаях жестокого обращения с ребенком или если здоровье и жизнь ребенка подвергаются опасности⁸⁶.

Система защиты прав ребенка включает два звена, что объясняется необходимостью достижения одновременно двух целей. Первая - работа по профилактике, реализуется в рамках так называемой организационной защиты. Суть заключается в том, что семья, осознавая появившиеся у них

⁸⁵ Дородонова Н.В. Регулирование вопросов по организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в зарубежном законодательстве: история и современность. Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. С. 148.

⁸⁶ Дородонова Н.В. Указ. соч. С. 149.

трудности, сами обращаются за помощью или дают согласие на вмешательство компетентных структур и помочь с их стороны. Другая - защита прав и законных интересов ребенка, реализуемая в рамках правовой защиты, когда есть подтверждение того, что ситуация принимает опасный характер для ребенка⁸⁷.

В мае 1982 года по инициативе Премьер-министра Франции была создана комиссия мэров по выработке предложений по обеспечению безопасности в городах и поддержания общественного порядка. Данной комиссией разрабатывались комплексные программы по профилактике правонарушений, в частности, разрабатывались механизмы оказания помощи семьям с детьми, несовершеннолетним, оказавшимся в сложной жизненной ситуации.

Организационная защита прав ребенка осуществляется на основании законов о децентрализации 1985 и 1986 годов. Она возложена на Председателя Генерального совета и находящиеся в его ведении службы. Три службы, находящиеся в подчинении Председателя Генерального совета, специально занимаются вопросами охраны прав детей⁸⁸. Эти органы, как и Генеральный совет, являются органами местного самоуправления и осуществляют свою деятельность в пределах территории муниципального образования.

Первая служба – служба социальной помощи детям. Кодекс семьи и социальной помощи возлагает на эти службы следующие задачи⁸⁹:

- оказание материальной, воспитательной и психологической помощи несовершеннолетним детям и их семьям, несовершеннолетним, объявленным

⁸⁷ Бойковская Л.В. Ювенальная юстиция в России и Франции: сравнительно-правовая характеристика. Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 12-7. С. 20.

⁸⁸ Бойковская Л.В. Указ. соч. С. 21.

⁸⁹ Калинина Н.Н. Ювенальная юстиция как способ международно-правовой охраны и защиты прав детей (сравнительный анализ России и Франции). Актуальные вопросы юридических наук. Материалы IV Международной научной конференции. 2018. С. 25.

полностью дееспособными, и совершеннолетним гражданам, не достигшим 21 года, столкнувшимся с трудностями социального порядка;

- проведение акций коллективного характера в тех местах, где отмечаются признаки социального неблагополучия (улицы, кварталы), безнадзорности и асоциального поведения детей;

- осуществление надзора и контроля за частными лицами и ассоциациями, занимающимися приемом и предоставлением жилья несовершеннолетним;

- физическая и финансовая забота о несовершеннолетних, переданных на попечение социальных служб самими родителями, а также детях, утративших семейные и родственные связи;

- проведение профилактических мероприятий и сбор информации о детях, подвергающихся жестокому обращению. В результате этой работы, начатой в 1989 г., была открыта анонимная бесплатная телефонная линия с номером "119", по которому любой взрослый или ребенок может позвонить, чтобы сообщить о фактах плохого обращения с детьми или сексуального насилия. После обработки этих сообщений в срочном порядке передается информация в соответствующие административные службы, либо в судебный орган⁹⁰.

Для выполнения всех этих задач у Службы социальной помощи детям имеется свой штат сотрудников (социальные работники, психологи, воспитатели), в обязанности которых входит посещение семей и оказание им помощи. Кроме того, Служба социальной помощи детям имеет в своем ведении приюты для размещения детей, оказавшихся в ситуации, представляющей опасность для их жизни и здоровья. Также имеется банк данных о семьях, готовых взять на себя заботу о детях, и особые учреждения (общежития для женщин с детьми, школьные интернаты, учреждения для детей-инвалидов)⁹¹.

⁹⁰ Калинина Н.Н. Указ. соч. С. 25.

⁹¹ Там же. С. 26.

Помощь, которая оказывается Службой социальной помощи детям, может быть представлена в виде разовой выплаты или назначения ежемесячных пособий, закрепление домашней помощницы за семьей или помочь по хозяйству женщине, имеющей ребенка и оказавшейся в тяжелой жизненной ситуации, наблюдение психолога за ребенком, оказание помощи родителям со стороны воспитателя⁹².

Вторая служба, входящая в состав Генерального совета, - Служба по охране материнства и детства. Вопросы охраны материнства и детства возложены на медицинские службы, в задачу которых входит осуществление обязательного медицинского контроля за беременными женщинами и детьми в возрасте до шести лет. Работа заключается в проведении консультаций в учреждениях, которые посещаются детьми (ясли, детские комнаты, материнская школа), или на дому (посещение семей из группы риска медсестрами или домашними помощницами)⁹³.

Третья служба - Социальная служба в масштабе секторов. Каждый район разделен по географическому признаку на участки, которые носят название "многофункциональные социальные сектора". Работа этих социальных служб состоит в оказании индивидуализированной помощи нуждающемуся лицу или семье силами многофункционального социального работника. Он занимается всем спектром проблем, с которыми сталкиваются семьи, проживающие на территории вверенного ему сектора (финансовые, административные, жилищные, связанные с состоянием здоровья, работой, образованием). В силу специфики своей работы он помогает выявлять случаи тяжелого положения несовершеннолетних и жестокого обращения с ними⁹⁴.

Как мы видим, на Генеральные советы возложены конкретные задачи и функции, которые могут осуществляться органами местного самоуправления.

⁹² Семенов А.И. Институты ювенальной юстиции в России и Франции: сравнительно-правовой анализ. Вестник научных конференций. 2018. № 5-3 (33). С. 230.

⁹³ Бойковская Л.В. Указ. соч. С. 22.

⁹⁴ Елисеева Е.Ю. Французская модель ювенальной юстиции как система применения воспитательных мер к несовершеннолетним. Теоретические и практические исследования XXI века. Труды II международной научно-практической конференции. 2016. С. 170.

Как аналог комиссий по делам несовершеннолетних, Генеральные советы являются более специализированным и узко направленным органом, для решения задач по осуществлению профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, попавшими в сложную жизненную ситуацию.

Помимо оказания помощи семьям на уровне муниципальных образований, работа по профилактике осуществляется и государственными органами.

Например, Служба пропаганды здорового образа жизни среди учащихся школ и школьная социальная служба. Данные службы находятся в ведении Министерства национального образования, состоят из медицинского персонала и социальных работников, деятельность которых связана образованием несовершеннолетних. В задачи этих служб входит:

- пропаганда физического и умственного здоровья учащихся (диспансеризация, обязательные анализы и тесты на выявление ряда заболеваний, обучение здоровому образу жизни, профилактические мероприятия, оказание неотложной медицинской помощи);
- выявление неблагополучных детей (жестокое обращение, психологические проблемы, депрессии) и их направление в специализированные учреждения или службы⁹⁵.

Служба психиатрической помощи детям и подросткам, подведомственная Министерству здравоохранения. Служба разделена на сектора и решает задачи, связанные с профилактикой и лечением. Основная часть лечения и консультаций проходит в амбулаторном режиме либо в специализированных учреждениях, либо на приеме в специализированных центрах. Это могут быть медико-психологические центры, в которых ведут прием врачи-специалисты по разным направлениям, терапевтические центры, работающие неполный день и имеющие в своем штате ограниченное

⁹⁵ Елисеева Е.Ю. Указ. соч. С. 172.

число врачей, дневной стационар для интенсивного лечения в течение только одного дня, отделения детской психиатрии в больницах⁹⁶.

Данная организационная профилактика направлена на решение определенных проблем и не влечет никаких правовых последствий. На практике это выглядит как оказание социальных услуг населению по интересующим их вопросам. Население обращается в необходимую службу с запросом, при необходимости с документами, подтверждающими определенные факты, например низкий доход на человека, после чего оказывается необходимая помощь.

Однако службы не всегда имеют возможность выполнить свои функции, например, когда семьи отказываются от предложенной помощи или когда предпринимаемых мер недостаточно для защиты прав и законных интересов ребенка. К тому же при реализации мер по защите прав и интересов ребенка могут быть выявлены или появиться основания для подозрения в совершении уголовно наказуемых деяний в отношении ребенка. С учетом этого Законом от 10 июля 1989 г. вводится обязательство для социальных работников сообщать о подобных фактах в судебный орган в лице прокурора республики. В порядке исключения, когда речь идет о детях, Закон отменяет обязательство о неразглашении профессиональной тайны, являющееся обычно обязательным для некоторых категорий специалистов.

В правовой защите несовершеннолетних главенствующую роль занимает суд.

Суды во Франции занимаются вопросами правонарушений несовершеннолетних. 2 февраля 1945 года был принят Ордонанс, который ввел новую систему по перевоспитанию несовершеннолетних преступников. Подразумевалось, что несовершеннолетний преступник, совершая свое преступление, правонарушение, не в полной мере отдает себе отчет в последствиях и в серьезности того, что он совершает. Задача государства – содействовать тому, чтобы несовершеннолетний осознал ответственность за

⁹⁶ Беженцев А.А. Указ. соч. С. 62.

совершенный проступок, загладил вину и вернулся в норму взросления. Ордонанс 1945 года устанавливает основные принципы всей системы ювенальной юстиции⁹⁷.

Первый принцип – это принцип приоритет воспитательных мер перед наказанием, карательными мерами.

Второй принцип – это глубокое знакомство с психологией, с личностью несовершеннолетнего правонарушителя.

Третий принцип – это специализация судей, которые должны заниматься исключительно делами несовершеннолетних.

Поэтому в каждом департаменте Франции были созданы суды для несовершеннолетних преступников, назначены специализированные судьи по делам несовершеннолетних. В дальнейшем эта специализация перешла на служащих прокуратуры и адвокатуры. И даже была создана специальная структура, которая выделилась за рамки пенитенциарной системы и которая имела своей целью сначала наблюдение, контроль за несовершеннолетними преступниками. На сегодняшний день она осуществляет всю воспитательную работу в отношении несовершеннолетних⁹⁸.

Несовершеннолетние могут являться объектом только мер защиты, обучения или надзора, ст. 2 Ордонанса закрепляет: «В каждом конкретном случае ювенальный суд и ювенальный суд присяжных назначат соответствующие меры защиты, надзора и содействия или меры воспитательного воздействия». Меры воспитательного характера применяются и к несовершеннолетним, совершившим правонарушение. Меры уголовного наказания могут быть применены только в случаях, если особенности личности несовершеннолетнего, а также определенные обстоятельства не позволяют применение к нему мер воспитательного

⁹⁷ Хорсеева О.В. Семейные суды и ювенальная юстиция: теоретические основы функционирования и зарубежный опыт. Сб.: Семья и детство на пересечении интересов общества и государства: научные дискуссии и обмен мнениями. 2017. С. 103.

⁹⁸ Там же.

характера. Тем не менее, в практике применяются в основном меры воспитательного характера⁹⁹.

Подводя итоги следует отметить, что система профилактики правонарушений несовершеннолетних во Франции оказывает необходимую помощь семьям, попавшим в сложную жизненную ситуацию. Система учреждений, действующих и на уровне муниципального образования и на уровне всей Франции, имеет разветвленную сеть и осуществляет свою деятельность практически во всех сферах жизни несовершеннолетних. Оказание социальной помощи несовершеннолетним, их семьям в виде денежных пособий, материальной помощи, помощи в устройстве на работу, а также в воспитании детей является очень перспективным направлением и для нашей страны считаем возможным перенять данный опыт.

Немаловажным аспектом для эффективной работы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних во Франции является то, что абсолютно все правонарушения и преступления, совершенные несовершеннолетними подсудны специализированным судам: судье по делам несовершеннолетним и судам присяжных по делам несовершеннолетних. Это специально уполномоченные судьи, прошедшие специальную подготовку, обладающие специальными познаниями в области права, педагогики, психологии, воспитательного воздействия на несовершеннолетних¹⁰⁰.

Специализированный суд решает и иные гражданские вопросы, связанные с несовершеннолетними. Подобный подход очень важен для работы с несовершеннолетними, поскольку именно детальное изучение сути вопроса, в котором присутствует несовершеннолетний, обеспечивает максимальное соблюдение его прав и законных интересов.

Французский опыт деятельности Генеральных советов, как схожих с комиссиями по делам несовершеннолетних в России, возможно использовать

⁹⁹ Хорсеева О.В. Указ. соч. С. 104.

¹⁰⁰ Алекскеров И.Б. Государственная политика ювенальной юстиции Франции в сфере образования и социальной адаптации детей до 16 летнего возраста. Образование и педагогические науки в XXI веке. 2017. С. 174.

и перенять. Являясь органами местного самоуправления, на Генеральные советы возложены функции по оказанию помощи семьям и несовершеннолетним, оказавшимся в сложной жизненной ситуации. Функционал и сфера применения очень узкая и является оказанием социальных услуг населению, выявление и помочь таким семьям. Вопросы, при которых несовершеннолетний вступает в конфликт с законом, выведены из полномочий Генеральных советов и являются полномочиями специализированных ювенальных судов. Ювенальные суды Франции представлены в виде единоличного судьи и судах присяжных для несовершеннолетних. Специализация судей, глубокий анализ психологических особенностей личности и социальной обстановки несовершеннолетнего, приоритет воспитательного воздействия на несовершеннолетних над карательными мерами позволяет вернуть несовершеннолетнего в нормальное взросление и социализацию. На наш взгляд, данный опыт является полезным и актуальным, и, возможно, с принятием закона о ювенальной юстиции комиссии по делам несовершеннолетних будут осуществлять схожие полномочия с Генеральными советами.

2.3. Перспективы развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

За всю свою историю комиссии по делам несовершеннолетних выполняли важную задачу возложенную на них – защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Комиссии учреждались, упразднялись, развивались, чтобы осуществлять те основные направления деятельности, которые возложены на них сегодня¹⁰¹.

¹⁰¹ Там же.

В последнее время среди современных политических и общественных деятелей, части научного сообщества существует мнение о необходимости упразднения комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Так, членом Совета Федерации Е.Б. Мизулиной в марте 2017 года поднимался вопрос о ликвидации комиссий по делам несовершеннолетних, который явился итогом состоявшихся в то время в Совете Федерации парламентских слушаний «Обсуждение законопроекта о пересмотре положений Семейного кодекса Российской Федерации, связанных с отобранием ребенка»¹⁰². Предпосылкой такого рода предложения послужило мнение председателя Правления Ассоциации родительских комитетов и сообществ О. Летковой, которая отметила, что ситуацию с огромным количеством ничем необоснованных изъятий детей из семей в Российской Федерации поможет решить радикальный шаг — ликвидация комиссий.

Рассматривая данную точку зрения, хочется отметить, что Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995, выделено на сегодняшний день более 15 направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних.

К ним относятся, например, рассмотрение представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних (не получивших общего образования) из образовательной организации и по другим вопросам их обучения; обеспечение оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-

¹⁰² Елена Мизулина: «Комиссии по делам несовершеннолетних могут быть ликвидированы» [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kvnews.ru/newsfeed/elenamizulinakomissiiipodelamnesovershennoletnihmogutbytlikvidirovany> (06.03.2019).

воспитательных учреждений; содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, административно-юрисдикционная деятельность¹⁰³.

Прежде чем говорить о такой мере как ликвидация комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав необходимо понимать: какие органы и должностные лица будут осуществлять данные направления деятельности.

Следует также обратить внимание, что Указом Президента РФ от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» на органы системы профилактики возложены задачи по совершенствованию деятельности, проработки программ ресоциализации и профилактической работы с несовершеннолетними, а также их родителями. Также особое внимание уделяется организации взаимодействия между уголовно-исполнительными инспекциями, органами местного самоуправления, центрами социальной реабилитации, общественными организациями, по вопросам оказания социальной помощи несовершеннолетним, осужденным к наказаниям без лишения свободы. Важную роль в реализации данных положений возложена на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, как координирующего органа.

Возложение широкого спектра полномочий на комиссии говорит о недостаточности ресурсов, механизмов, средств и способов в нашем государстве для выполнения поставленных задач. В силу чего полагаем, что говорить о ликвидации комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на сегодняшний день преждевременно. Однако практические работники, исследователи, парламентарии высказываются о сужении

¹⁰³ Кирюшина Н.Ю. Правозащитный потенциал комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 3 (36). С. 196.

полномочий комиссий, о передаче полномочий комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях иному органу, например суду.

Аргументируя данное предложение об изменении направлений в деятельности муниципальных комиссий, отмечается, что при привлечении к административной ответственности родителей или лиц, заменяющих родителей несовершеннолетних, за неисполнение своих обязанностей в отношении детей происходит вторжение государства в личные неимущественные семейные отношения, нарушается конституционное преимущественное право на воспитание ребенка родителем (ч. 2 ст. 38 Конституции РФ; п. 2 с т. 54, п. 1 ст. 61, п. 1 ст. 63 СК РФ). Из этого следует вывод, что подобные полномочия, на наш взгляд, могут быть предоставлены только судьям¹⁰⁴. А со становлением и развитием в России ювенальной юстиции возможно предусмотреть передачу рассмотрения данных вопросов специализированным судьям, как во Франции.

Таким образом, подводя итог выше проведенному анализу, полагаем, что говорить в современных условиях о ликвидации такого органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России как комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав недальновидно и преждевременно.

До тех пор пока на практике не сформируется четкое представление о том, какой орган либо какое должностное лицо могут взять на себя все функции деятельности комиссии по делам несовершеннолетних, в том числе административно-юрисдикционное направление, пока государство не сможет обеспечить выбранный для этого орган (учреждение, должностное лицо) необходимым инструментарием для качественного и своевременного

¹⁰⁴ Банщикова С. Л. Система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в России // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. № 3(19). 2016. С. 107.

выполнения всех направлений деятельности, о ликвидации комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав говорить рано.

По нашему мнению, первой задачей для законодателя является определение правовой природы комиссий по делам несовершеннолетних. Считаем необходимым на законодательном уровне определить правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Для этого в ст. 11 ФЗ № 120-ФЗ необходимо четко определить, каким органом являются комиссии по делам несовершеннолетних. Считаем, что в настоящее время это орган с двойственной природой.

Помимо этого на законодательном уровне необходимо лишить комиссии по делам несовершеннолетних полномочия рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также их законными представителями и передать их специально созданной ювенальной юстиции, либо мировым судьям.

Таким образом, внесение предполагаемых изменений в нормативные правовые акты позволит четко определить, каким органом являются комиссии по делам несовершеннолетних, сузить их функционал и направления деятельности. Лишив комиссии юрисдикционных функций, возможно добиться более высоких показателей и результатов в профилактической деятельности, защите и восстановлении прав и законных интересов несовершеннолетних.

Также считаем важным разработать новые критерии и показатели эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Основными требованиями для данных требований должны являться:

- полный охват основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних;
- показатели должны быть сформулированы четко, ясно, определенно, доступны для широкого круга лиц;

- показатели не должны порождать правовой неопределенности при оценивании деятельности комиссий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного диссертационного исследования представляется возможным сделать следующие выводы.

Исследована проблема правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Из-за действующего правового регулирования на сегодняшний день из анализа нормативно-правовых актов комиссии по делам несовершеннолетних они имеют двойственную природу:

- рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, их родителями (законными представителями) либо иными лицами, отнесенных законодательством к компетенции комиссий по делам несовершеннолетних, то есть наделены признаками органа власти;

- в состав комиссий по делам несовершеннолетних входят представители общественности: представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, другие заинтересованные лица.

Считаем возможным в будущем определить правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних: отнести их к органам государственной власти или органам местного самоуправления, либо определить иначе их правовую природу.

Важной проблемой является наделение комиссий широким спектром полномочий. Из 17308 постановлений, принятых комиссиями по делам несовершеннолетних в 2018 году, 12467 (72%) являются постановлениями о назначении административного наказания. Считаем правильным лишить комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав юрисдикционных полномочий, передав их ювенальной юстиции, как это представлено во Франции.

Особое внимание необходимо уделять и показателям эффективности, утвержденным постановлением комиссии по делам несовершеннолетних

Красноярского края от 12 сентября 2016 года № 153-кдн. На наш взгляд, критерии и показатели эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, используемые в настоящее время, не представляют общей картины. Предлагаем, чтобы показатели охватывали бы все основные направления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних: они должны быть сформулированы ясно, четко, не допускать правовой неопределенности, доступны для неопределенного круга лиц. Помимо этого считаем необходимым ввести показатели, охватывающие все основные направления деятельности, например, такой показатель как процент отмененных судом постановлений о привлечении к административной ответственности от общего числа принятых комиссиями постановлений.

Профилактическая деятельность комиссий по делам несовершеннолетних является приоритетной и должна быть основной деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних. С 2016 года комиссии по делам несовершеннолетних добились сокращения административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними, а также преступности несовершеннолетних. По мнению действующих членов комиссий по делам несовершеннолетних, данные результаты стали возможны благодаря проведению комплексных мероприятий, направленных на профилактику безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми.

К данным выводам мы пришли на основании статистических данных, опубликованных на официальном сайте комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Красноярского края с 2015 года, в результате исследования материалов судебной практики, а также бесед с членами комиссий по делам несовершеннолетних, имеющими огромный опыт работы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.). – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс] : федер. закон от 24 июня 1999 № 120-ФЗ – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 июня 2016 № 182-ФЗ. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации от 01 июня 2012 г. № 761. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 – Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
8. О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос.

Федерации от 06 мая 2006 № 272 (в ред. от 18 авг. 2018 г.). – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 06 ноябр. 2013 г. № 995 (в ред. от 29 ноябр. 2018 г.). – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 31 окт. 2002 г. № 4-608. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 26 дек. 2006 г. № 21-5589. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении системы оценки эффективности деятельности органов и учреждений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Красноярского края [Электронный ресурс] : постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Красноярского края от 12 сент. 2016 № 153-кдн. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О комиссиях для несовершеннолетних [Электронный ресурс] : декрет СНК РСФСР от 14 янв. 1918 г. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях [Электронный ресурс] : декрет СНК РСФСР от 04 март. 1920 г. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних [Электронный ресурс] : постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 г. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних [Электронный ресурс] : декрет СНК РСФСР от 22 мая 1925 г. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних [Электронный ресурс] : декрет СНК РСФСР от 26 марта 1926 г. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности [Электронный ресурс] : постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних [Электронный ресурс] : указ Президиума ВС РСФСР от 03 июня 1967 г. (в ред. от 25 фев. 1993 г.) – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации от 06 сент. 1993 № 1338 (в ред. от 14 янв. 2000 г.). – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Материалы судебной практики

1. Апелляционное определение от 28 августа 2018 г. по делу N 33а-5951/2018 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Апелляционное определение Дело № 33а-4664/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-57/2017 2A-57/2017~M-63/2017 M-63/2017 от 6 марта 2017 г. по делу № 2A-57/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/kwLiAT5FghZX/> (дата обращения : 09.04.2019).

4. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-624/2018 от 6 июня 2018 г. по делу № 12-624/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/taxUAI6EB56b/> (дата обращения : 09.04.2019).

5. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2A-22/2018 2A-22/2018 ~ M-20/2018 A-22/2018 M-20/2018 от 5 февраля 2018 г. по делу № 2A-22/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/1oxgEHrGkArf> (дата обращения : 09.04.2019).

6. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-442/2017 от 24 ноября 2017 г. по делу № 12-442/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/6LUkIauxLXVm/> (09.04.2019).

7. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2-14866/2017 2-14866/2017~M-10003/2017 M-10003/2017 от 14 ноября 2017 г. по делу № 2-14866/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/zztc51UDJP1g/> (дата обращения : 09.04.2019).

8. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-233/2017 от 8 августа 2017 г. по делу № 12-233/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/OH8RrkUBRaVe/> (дата обращения : 09.04.2019).

9. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-173/2017 от 3 мая 2017 г. по делу № 12-173/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/G7y0s5soTNQv/> (дата обращения : 09.04.2019).

10. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2-1263/2016 2-1263/2016~M-1088/2016 M-1088/2016 от 25 ноября 2016 г. по делу № 2-1263/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/C0d3U7ppRiHV/> (дата обращения : 09.04.2019).

11. Судебные и нормативные акты РФ. Определение № 2-3623/2016 2-3623/2016~М-2748/2016 М-2748/2016 от 7 сентября 2016 г. по делу № 2-3623/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/BKUVPtCIC36H/> (дата обращения : 09.04.2019).

12. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 2-5290/2016 2-5290/2016~М-3090/2016 М-3090/2016 от 7 июня 2016 г. по делу № 2-5290/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/qITBjdbg48gC/> (дата обращения : 09.04.2019).

13. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-62/2018 12-949/2018 от 24 сентября 2018 г. по делу № 12-62/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/Ql2KX7UlXwVp/> (дата обращения : 09.04.2019).

14. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7Р-850/2018 от 27 декабря 2018 г. по делу № 7Р-850/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/A12LNE5ZBclO/> (дата обращения : 09.04.2019).

15. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 21-305/2018 от 18 декабря 2018 г. по делу № 21-305/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/NDwR6sB9HsU5/> (дата обращения : 09.04.2019).

16. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7-1586/2018 от 13 декабря 2018 г. по делу № 7-1586/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/LRHV56kCKhHg/> (дата обращения : 09.04.2019).

17. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 72-572/2018 от 13 декабря 2018 г. по делу № 72-572/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/Y6N9IHrBV15b> (дата обращения : 09.04.2019).

18. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7П-534/2018 от 6 декабря 2018 г. по делу № 7П-534/2018 [Электронный ресурс]. – Режим

доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/AFskhCT5I7Zr/> (дата обращения : 09.04.2019).

19. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 7-1615/2018 от 25 декабря 2018 г. по делу № 7-1615/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/om6ra1nFpkL1/> (дата обращения : 09.04.2019).

20. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-40/2018 от 20 ноября 2018 г. по делу № 12-40/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/WCGA5VraQ8Jr/> (дата обращения : 09.04.2019).

21. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 5-509/2018 от 14 ноября 2018 г. по делу № 5-509/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/CXabkfnxJdxX/> (дата обращения : 09.04.2019).

22. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-253/2018 от 29 октября 2018 г. по делу № 12-253/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/SSYrGIKBYC1N/> (дата обращения : 09.04.2019).

23. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-21/2018 от 20 сентября 2018 г. по делу № 12-21/2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/6OFceszExY1z> (дата обращения : 09.04.2019).

24. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-27/2017 от 9 ноября 2017 г. по делу № 12-27/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/iNjO8xjWIpv/> (дата обращения : 09.04.2019).

25. Судебные и нормативные акты РФ. Решение № 12-30/2017 от 6 сентября 2017 г. по делу № 12-30/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru/regular/doc/a0mO1GDgK156> (дата обращения : 09.04.2019).

Библиографический список

1. Автономов, А. С. Ювенальная юстиция. – Учебное пособие. – М. Российский благотворительный фонд Нет алкоголизму и наркомании (НАН), – 2009. – 135 с.
2. Алескеров, И.Б.-о. Государственная политика ювенальной юстиции Франции в сфере образования и социальной адаптации детей до 16 летнего возраста // Образование и педагогические науки в XXI веке. – 2017. – С. 174-177.
3. Банщикова, С. Л. Административная ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по их содержанию и воспитанию : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – Омск, 2017. – 219 с.
4. Банщикова, С. Л. Система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в России // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. — 2016. № 3 (19). – С. 107–109.
5. Банщикова, 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. 86-89.
6. Банщикова, С. Л. Система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2016. № 1. – С. 103-109.
7. Банщикова, С. Л. Обследование семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2017. – № 12. – С. 173-175.
8. Беженцев, А. А. Административно-правой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Современная наука. – 2010. – № 2. – С. 11-15.

9. Беженцев, А. А. Историческое развитие государственных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. № 3. – С. 121-123.
10. Беженцев, А. А. Ювенальная юстиция : зарубежный опыт и перспективы его использования в России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2018. – № 1 (77). – С. 62-67.
11. Бендер, Е. А. Правовые основы борьбы с детской беспризорностью в РСФСР в 1920-1930-е // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. – 2013. – С. 24-33.
12. Блясова, И. Ю. Состояние профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в советский период // Вестник Челябинского университета. – 2008. – С. 24-28.
13. Бойковская, Л. В. Ювенальная юстиция в России и Франции : сравнительно-правовая характеристика // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2017. – №12-7. С. 20-23.
14. Борисова, М. Ф. Оценка деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / М. Ф. Борисова. – Саратов. – 2015. – с. 313.
15. Валуйсков, Н. В. История развития ювенальной юстиции // Балтийский гуманитарный журнал. – 2018. № 4. С. 59-64.
16. Винниченко, О. Е. Правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : от коллизий подзаконного регулирования к новому федеральному закону // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – С. 134-137.
17. Дородонова, Н. В. Регулирование вопросов по организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в зарубежном законодательстве : история и современность // Вестник Саратовской юридической академии. – 2017. № 4. – С. 148-155.

18. Елена Мизулина : «Комиссии по делам несовершеннолетних могут быть ликвидированы» [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://kvnews.ru/newsfeed/elenamizulinakomissiiipodelamnesovershennoletnihmogutbylikvidirovany> (дата обращения : 06.04.2019).

19. Елисеева, Е. Ю. Французская модель ювенальной юстиции как система применения воспитательных мер к несовершеннолетним // Теоретические и практические исследования XXI века – 2016. – С. 170-173.

20. Зикеев, В. А. Критический анализ Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – №2. С. 68-72.

21. Зырянов, С. М. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: от прошлого к настоящему // Материалы Международной научно-практической конференции «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований». – СПб, 2015. – С. 145-149.

22. Зырянова, Ю. В. Отдельные направления совершенствования системы органов профилактики внутрисемейного насилия в отношении несовершеннолетних (по материалам Южно-Сибирского региона). // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. – № 3. – С. 94-117.

23. Ильгова, Е. В. Проблемы правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации // Законность. – 2007. – № 5. – С. 56-59.

24. Ильгова, Е. В. К вопросу правового статуса субъектов, образующих состав комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Саратовской юридической академии. – № 2. – 2017. – С. 148-152.

25. Ильгова, Е. В. Социально-экономические факторы детерминации преступного поведения несовершеннолетних // Вестник Саратовской юридической академии. – № 3. – 2017. – С. 83-85.

26. Калинина, Н. Н. Ювенальная юстиция как способ международно-правовой охраны и защиты прав детей (сравнительный анализ России и Франции) // Актуальные вопросы юридических наук. – 2018. – С. 25-29.

27. Кирюшина, Н. Ю. Правозащитный потенциал комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 3 (36). – С. 196–201.

28. Кияшко, Д. А. Ювенальная юстиция и ее перспективы в России. // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 203–210.

29. Козлов, С. П. Исполнение наказаний в отношении несовершеннолетних преступников в дореволюционной России // История органов внутренних дел. – 2003. – С.147-149.

30. Лебедева, Т. С. О роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в реализации ювенальных технологий // Вестник КГУ. – 2016. – № 6. – С. 212–215.

31. Лоенко, А. И. Правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Молодой ученый. – 2018. – № 26. – С. 115-117.

32. Лунеев, В. В. К проекту закона о предупреждении преступности // Государство и право. – 1996. – № 11. С. 114-118.

33. Люблинский, П. И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте / П. И. Люблинский. – М., 1923, – 457 с.

34. Максимов, С. В. Заключение сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия Института государства и права РАН о недостатках Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и предложения по его совершенствованию [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.igpran.ru/public/publiconsite/Zaklyuch_sektora_UPKP_o_FZ_No182-FZ.pdf (дата обращения : 06.04.2019).

35. Маловичко, И. С. 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.
36. Marinkin, D. N. Эффективность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике правонарушений несовершеннолетних (на примере Пермского края) // Вестник Прикамского социального института. – 2016. – С. 73-78.
37. Мельникова, Э. Б. Правосудие по делам несовершеннолетних : история и современность / Э. Б. Мельникова. – М. : Наука. – 1990. – 329 с.
38. Михайлова, С. Н. Меры раннего предупреждения преступности несовершеннолетних в Федеральном законе «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2006. – С. 102-107.
39. Мозгарева-Марченко, Л. А. Роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований в обеспечении ювенального правопорядка // Права и свободы человека в контексте развития современного государства, Краснодар. – С. 218–222.
40. Писаревская, Е. А. Групповая преступность несовершеннолетних и ее предупреждение // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2010. – С. 101-103.
41. Реутова, А. Д. Ликвидация массовой детской беспризорности в 1921-35 гг. (на материалах Верхневолжья) : автореф. дис канд. ист. наук. 07.00.02. – Иваново, 2004. – 44 с.
42. Рыкова, Г. А. О законодательном регулировании деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Красноярском крае // Актуальные вопросы инновационной деятельности в непрерывном образовании. – № 5. – 2012. – С. 23-26.

43. Семенов, А. И. Институты ювенальной юстиции в России и Франции : сравнительно-правовой анализ // Вестник научных конференций. – 2018. – № 5. – С. 230-232.
44. Славко, А. А. Начало формирования нормативно-правовой базы по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью в России в первые годы советской власти // Известия Алтайского государственного университета. – № 4. 2009. С. 229-234.
45. Таibова, О. Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : проблемы и перспективы развития // Lex Russica. – № 1. – 2015. – С. 59-66.
46. Танкова, Т. А. Правовые пробелы в правоприменительной практике комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – С. 61-66.
47. Третьякова, К. Е. Модели ювенальной юстиции в странах континентальной правовой системы // Молодой ученый. – 2016. – № 19. – С. 260-262.
48. Филиппов, А. Р. О специальных мерах противодействия насильственной преступности несовершеннолетних членов смешанных преступных групп // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2017. – С. 84-89.
49. Хорсеева, О. В. Семейные суды и ювенальная юстиция : теоретические основы функционирования и зарубежный опыт // Семья и детство на пересечении интересов общества и государства : научные дискуссии и обмен мнениями. – 2017. – С. 103–107.
50. Черемухина, Ю. А. Основы организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Законность. – 2004. – № 2 – С. 34-35.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт
институт

Деликтологии и криминологии
кафедра

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
И.А.Дамм 
подпись инициалы, фамилия
« 12 » 07 2019г.

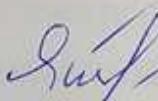
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблема правового
статуса и реализации профилактических мер

40.04.01 «Юриспруденция»

40.04.01.04 «Ювенальное право и ювенальная юстиция»

Научный руководитель


подпись, дата

к.ю.н., доцент

должность, ученая степень

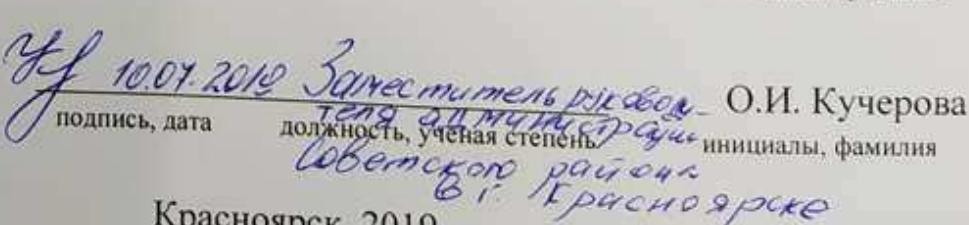
Я.М. Плошкина
инициалы, фамилия

Выпускник


подпись, дата

А.Ю. Скуратовский
инициалы, фамилия

Рецензент


подпись, дата 10.07.2019 Заместитель руководителя О.И. Кучерова
титул научной степени доцент инициалы, фамилия
Советского района г. Красноярске
Красноярск, 2019