

УДК 343.91(476)

М.К. Чуприс, преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета
(e-mail: mchuprys@gmail.com)

УЧАСТИЕ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Проанализированы роль и задачи, решаемые комиссией по делам несовершеннолетних при профилактике правонарушений несовершеннолетних в зависимости от вида профилактических мер. Акцентируется внимание на том, что в системе общих мер комиссия выступает центральным, координирующим звеном, обеспечивающим межведомственное взаимодействие; должна активнее проводить индивидуальную работу при обеспечении всей совокупности прав несовершеннолетних (постановка в социально опасное положение (СОП), ресоциализация и др.), а также при их привлечении к административной ответственности. Подчеркивается, что органы внутренних дел признаются основным субъектом индивидуальной профилактики.

Обосновывается выделение групповых мер профилактики, а также необходимость закрепления за комиссией полномочий по привлечению общественности для решения задач индивидуальной профилактики.

Ключевые слова: комиссия по делам несовершеннолетних, несовершеннолетний, общая профилактика, индивидуальная профилактика, административная ответственность.

Профилактика как совокупность мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних, осуществляется всей системой государственных органов, организаций и граждан.

В административно-правовой науке профилактика рассматривается в разделах о методах государственного управления в связи с применением различных мер убеждения [1, с. 54–55; 2, л. 143–157; 3 и др.]. Такая профилактика согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 123-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» относится к индивидуальной профилактике, имеющей целью корректирующее воздействие на личность. В качестве вида профилактики в указанной норме выделяется и общая профилактика по выявлению причин правонарушений и условий, способствующих их совершению, и принятию мер по их устранению, воздействию на социальные процессы и явления в целях недопущения противоправного поведения граждан.

В определении анализируемого понятия, закрепленного в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 31 мая 2003 г. № 200-З «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», аккумулярованы обе разновидности профилактики.

В ст. 10 и 23 Закона «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» закреплены конкретные меры общей и индивидуальной профилактики, которые с учетом особенностей могут применяться в отношении несовершеннолетних.

Решение практических задач недопущения правонарушений традиционно относится к сфере деятельности органов внутренних дел (ОВД) и подвергается научному анализу ее представителями как прикладное направление. При этом указывается на недостаточность разработанности данной тематики в Беларуси, особенно в части применения индивидуальных мер профилактики, связанных с вторжением в сферу прав и законных интересов граждан [4, с. 183].

Вместе с тем при раскрытии темы мы будем отталкиваться от результатов, полученных специалистами прикладного направления, которые в совокупности позволили на каждом из этапов борьбы с деструктивным поведением несовершеннолетних формировать отвечающий запросам времени механизм его противодействию. В частности, И.Л. Федчук, исследуя проблемы правонарушений в семейно-бытовых отношениях, подчеркивает особую роль ОВД в решении задач профилактики преступности и правонарушений, особенно инспекций по делам несовершеннолетних и приемников-распределителей для несовершеннолетних [5, с. 170]. «ОВД не только организуют, но и практически осуществляют весь комплекс мер, связанных с выявлением, предупреждением, пресечением, а в ряде случаев и наказанием лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений» [6, с. 64]. Российские авторы, отмечая существенную роль

ОВД в предупреждении безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних, определяют их место на последней ступени в высокой иерархии субъектов государственного воздействия [7, с. 20].

Законом Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и ведомственными инструкциями на подразделения ОВД возложен значительный (даже масштабный) объем полномочий в области профилактики правонарушений несовершеннолетних. Полагаем, что эта система органов выступает основным звеном системы индивидуальной профилактики безнадзорности и правонарушений, что следует закрепить в Законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», признав его отраслевым законом ОВД.

Вместе с тем Законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» решение задач по безнадзорности и профилактике правонарушений несовершеннолетних, сопровождающих основную деятельность, возложено и на другие государственные органы и организации (образования, здравоохранения, по труду, занятости и социальной защите).

Для комиссий по делам несовершеннолетних (КДН) профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних устанавливается в качестве основной цели их деятельности, что закреплено в п. 2 Положения о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних от 10 декабря 2003 г. Большинство конкретных задач, стоящих перед комиссиями разного уровня, напрямую связаны с вопросами безнадзорности и профилактики правонарушений. Из пяти конкретных задач, закрепленных в п. 4 вышеуказанного положения, четыре относятся к этим задачам, из семи, закрепленных в п. 16, четыре относятся к этим задачам, из 11, закрепленных в п. 29, – четыре (при этом указанные задачи в п. 29 относятся во многом к организационным, поскольку связаны с первичным уровнем КДН). Одновременно на руководство (председатель и заместитель председателя комиссии) возложены задачи, в которых они вряд ли могут считаться специалистами: определять эффективные направления деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 30.2), осуществлять контроль за условиями воспитания, обучения и содержания несовершеннолетних в учреждениях, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений (п. 31.3); обобщать и распространять положительный опыт работы органов и организаций, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 31.4).

Наблюдается очевидный законодательно закрепленный приоритет профилактического направления в деятельности КДН. Отсюда и фактическое подчинение работы КДН именно этой цели, а не задачам по обеспечению всей совокупности прав несовершеннолетних.

На наш взгляд, значимой причиной такого понимания роли КДН как специального органа профилактики является закрепление статуса комиссий в профильном Законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», а не в общем Законе «О правах ребенка».

В то же время, если исходить из нормы абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», то к полномочиям КДН в первую очередь нужно относить общую координацию деятельности других органов, учреждений и иных организаций, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обобщение и распространение положительного опыта работы в этой области, оказание необходимой организационно-методической помощи и проведение мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, совершению несовершеннолетними правонарушений.

С правовой точки зрения, такое закрепление обосновывается тем, что все из отмеченных полномочий прямо вытекают из задач КДН как структурного подразделения исполкома (местной администрации). КДН, координируя, обобщая, анализируя и т. п., выполняет возложенную на исполком (местную администрацию) данную функцию в соответствии со ст. 41 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Полагаем, что указанная координационная работа КДН является основной в системе общей профилактики, осуществляемой в системе государственных органов. Справедливо отмечено, что «ведомства, занимающиеся профилактикой и предупреждением правонарушений несовер-

шеннолетних, работают отдельно друг от друга, между ними нет должного взаимодействия, нет необходимого обмена информацией» [8, с. 221], а потребность в таком взаимодействии обусловлена тем, что «данные органы выполняют во многом сходные задачи, но при этом обладают различными арсеналами возможностей по применению средств и методов профилактического воздействия» [9, с. 123].

На недостатки и успехи в этой работе указывается в отчетах КДН и при заслушивании их работы на заседаниях исполкомов. Вопросы профилактики также специально выносятся для рассмотрения на заседаниях КДН. В соответствии со сводными отчетами КДН Минского городского исполнительного комитета рассмотрено подобных вопросов в 2016 г. – 46, 2017 г. – 32, 2018 г. – 39, 2019 г. – 20.

Координация необходима и в сборе и анализе информации, ведь она разрознена по ведомствам, участвующим в профилактической работе, учитывает их потребности и целевые установки. И по этой причине часто не согласуется между собой, но требует обобщения, приведения к единым критериям оценки.

Решение всех вышеуказанных задач в области общей профилактики должно было возложено на комиссии по делам несовершеннолетних. Для четкого правового регулирования, включая разграничение функций КДН и ОВД, считаем необходимым конкретизировать полномочия КДН, указав, что они осуществляют: межведомственное взаимодействие, в том числе планирование, согласование работы всех органов системы и недопущение дублирований в их деятельности; организацию проведения совместных мероприятий государственных органов, организаций, граждан по выявлению и пресечению противоправного поведения несовершеннолетних, а также негативно влияющих на них лиц; внесение обязательных к исполнению требований о выполнении планов, задач, поручений; сбор, анализ информации, внесение замечаний, рекомендаций и предложений по улучшению работы.

Несовершеннолетние относятся к особой категории граждан. Опираясь на мнения, сформированные в юридической науке, отметим влияние внешних факторов на их сознание и поведение, в том числе «западные ценности», формирующие особые мультикультурные группы, лидерство и конкуренцию, возрастные диспропорции, попадание в группы негативной направленности. Наибольший эффект будет иметь система мер общей профилактики, которая ориентирована на отдельные группы несовершеннолетних, обладающих едиными признаками, а значит особенностями возраста, половой принадлежности, круга интересов (спорт, культура, техническое творчество, компьютерные увлечения и т. п.), национальной принадлежности, места проживания (в семье, приемной семье, местах, связанных с изоляцией от общества, городе/сельской местности), материального положения и др.

В связи с указанным предлагаем выделить групповые меры промежуточного характера между мерами общей профилактики и индивидуальными мерами. Они должны разрабатываться комиссиями по делам несовершеннолетних на основании предложений других субъектов профилактики и с учетом особенностей социальной стратификации несовершеннолетних и влияния социальных групп на поведение несовершеннолетних на соответствующей территории.

В процессе осуществления различных форм индивидуальной работы с несовершеннолетними комиссиями по делам несовершеннолетних также решаются задачи по профилактике правонарушений либо непосредственно (в случае прямого закрепления их решения в законодательных актах), либо дополнительно к решению других задач в рамках компетенции.

В частности, в КоАП задача предупреждения совершения новых правонарушений как самим физическим лицом, совершившим правонарушение, так и другими физическими лицами закреплена непосредственно в ч. 2 ст. 4.1 в качестве целей административной ответственности, т. е. речь идет об общей и частной превенции.

Если говорить о частной превенции – недопустимости в будущем совершения правонарушений конкретным несовершеннолетним, то она проводится индивидуально с учетом особенностей личности несовершеннолетнего с привлечением психологов и педагогов.

В положении о КДН закреплены меры, применяемые комиссиями, кроме мер административной ответственности, направленные на воспитание несовершеннолетних и недопущение совершения ими правонарушений. В случае малозначительности или при освобождении от адми-

нистративной ответственности КДН в соответствии с п. 38.9 может ограничиться обсуждением материала, а в соответствии с п. 38.10 – вынести предупреждение, как меру воспитательного характера (а не как меру ответственности). Кроме того, КДН в соответствии с ч. 1 ст. 9.3 КоАП имеет право вне зависимости от категории административного правонарушения, совершенно несовершеннолетним, освободить его от административной ответственности с применением предупреждения как профилактической меры воздействия, регламентированной ст. 5.3 КоАП, и применить к нему меры воспитательного характера (разъяснение законодательства, возложение обязанности принести извинения потерпевшему, возложение обязанности загладить причиненный вред, ограничение досуга) (ч. 1 ст. 9.4 КоАП).

Так, например, для Минска характерна тенденция усиления профилактической направленности работы комиссий, что проявляется в росте числа дел, по которым признано достаточным ограничиться обсуждением на заседаниях с участием несовершеннолетних и их родителей. Анализ сводных отчетов КДН Минского горисполкома показал количество вынесенных предупреждений по положению / КоАП: 2016 г. – 1 500 / 1 773, 2017 г. – 1 458 / 2 244, 2018 г. – 1 575 / 1 986, 2019 г. – 1 924 / 1 416, ограничились обсуждением: 2016 г. – 2 раза, 2017 г. – 78 раз, 2018 г. – 183 раза, 2019 г. – 312 раз.

При решении любого комплексного вопроса, когда установлено, что несовершеннолетний нуждается в помощи или защите, в том числе на основании сведений ОВД, образования, здравоохранения, при необходимости (исходя из фактической ситуации) комиссией дополнительно решаются вопросы профилактики.

Например, комиссии активно решают задачи профилактики правонарушений, эффективно участвуя в социальной адаптации (ресоциализации) несовершеннолетних. О проблемах, связанных с ресоциализацией и побочных эффектах недостаточной ассимиляции, отмечается в научных работах: после освобождения несовершеннолетних из мест, связанных с изоляцией от общества, возникают серьезные сложности с поиском места учебы, работы, налаживанием социальных связей. «Так, администрация предприятий неохотно принимает в счет брони на работу освобожденных, а если и принимает, то использует их, как правило, на неквалифицированной работе, так как они не только имеют низкий образовательный уровень, но и сами особенно не горят желанием трудиться. Одновременно декларируемые социальные гарантии ложатся на социальный фонд предприятия, при этом сам работник вносит достаточно малый вклад в доходы предприятия» [10].

Решение указанных проблем ввиду их комплексного характера должно быть в специальной, профильной зоне внимания КДН как структур исполнительской власти.

Индивидуальные профилактические меры в качестве дополнительных следует активнее использовать во всех случаях обеспечения прав несовершеннолетних, особенно при его защите (постановка в СОП и др.). Одновременно следует совершенствовать формы работы.

Так, формы, применяемые в настоящее время по традиционной схеме, в своей основе имеют реализацию публичного интереса. В то же время совершение правонарушений несовершеннолетними, а тем более беспризорность часто обусловлены психолого-физиологическими особенностями несовершеннолетия или сложившимися вокруг ребенка обстоятельствами, с которыми он не в силах справиться.

Необходимо согласиться с исследователями проблем девиантного поведения среди подростков, указывающих, что сужение круга субъектов профилактики правонарушений, действующих на общественных началах, с одной стороны, а с другой – осуществление на коммерческой основе направлений работы, важных для формирования личности (этическое, культурное, нравственное, оздоровительно-развивающее, спортивное и информационное воздействие), стали факторами, повлекшими рост числа правонарушений в молодежной среде [11, с. 62; 12].

В связи с указанным предлагаем КДН более активно брать на себя ответственность за решение частных задач несовершеннолетних через функцию координации их социальной адаптации в обществе, активно привлекая общественные объединения, органы территориального общественного самоуправления, физкультурно-спортивные общества и школы, учреждения дополнительного образования детей и взрослых министерств культуры и образования (детские музыкальные школы, клубы, библиотеки, дворцы детей и молодежи и т. п.) (далее – кружки).

Возможность привлечения гражданина (с его согласия), имеющего педагогическое образование или опыт работы с несовершеннолетними, для оказания помощи родителям, опекуну (попечителю) в воспитании отдельных несовершеннолетних заложена в п. 38.8 Положения о КДН.

Практически эта форма может быть расширена за счет простого кураторства со стороны ответственного лица одной из таких организаций. При применении таких форм не следует использовать бюрократические планы и отчеты. Необходимо предоставить максимальную самостоятельность куратору и возможность снятия с себя полномочий по упрощенной процедуре на основании заявления. Достаточно периодического заслушивания мнения куратора, высказанного на заседании КДН.

Для реализации указанной формы работы комиссия должна иметь подробную информацию об учреждениях и возможных кураторах. Куратор может назначаться как до начала посещения ребенком кружка или нескольких кружков (секций), так и во время его посещения. В качестве кураторов могут выступать также сотрудники платных кружков и секций, представляя родителям льготы по оплате или освобождая их от оплаты за посещение данных кружков детьми, направленными КДН.

Ребенку необходимо предоставить выбор из имеющегося набора кружков, понимая, однако, и объясняя ему, что он не связан обязательствами, а может менять их по своему усмотрению для определения наиболее приемлемого и интересного, с его точки зрения. Не должно быть бюрократизма при оказании помощи ребенку. В этом процессе должна участвовать семья, которая не всегда одна может справиться со сложностями воспитания детей.

Подобную профилактическую работу комиссии следует проводить при согласии родителей или лиц, их заменяющих, и с уведомлением учреждения образования, где обучается ребенок. Кураторы должны иметь права на ознакомление с успеваемостью ребенка и на обсуждение вопросов общения со школьными учителями. Подобный механизм должен быть деликатным, незабюрократизированным, чтобы не создать угрозу родительскому статусу и не допустить прямого вмешательства государства в частную жизнь семьи.

В связи с изложенным считаем, что КДН следует обеспечивать реализацию задач по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, возложенных на исполком (местную администрацию) при проведении общей и групповой профилактики (которую целесообразно выделить отдельно), а также по вопросам индивидуальной профилактики в случаях, закрепленных в законодательных актах за ними.

При проведении общей профилактики КДН выступает центральным, координирующим звеном и должна обладать существенными полномочиями.

Индивидуальные профилактические меры в качестве дополнительных следует активнее использовать комиссиям при обеспечении всей совокупности прав несовершеннолетних (ресоциализация, постановка в СОП и др.).

Следует закрепить за КДН полномочие по привлечению общественности для решения задач индивидуальной профилактики.

Список использованных источников

1. Административная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие / В.А. Круглов [и др.] ; под науч. ред. Л.М. Рябцева, В.А. Круглова. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1999. – 346 с.
2. Климченя, В.С. Административно-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.С. Климченя. – Минск, 2017. – 258 л.
3. Павлова, Л.В. Метод убеждения в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации как средство защиты прав ребенка / Л.В. Павлова, Л.Е. Гришко // Евраз. юрид. журн. – 2017. – № 11. – С. 349–351.
4. Гвоздев, Д.В. Обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц при применении принуждения в государственном управлении / Д.В. Гвоздев, Л.М. Рябцев // Административно-правовое принуждение в государственном управлении Республики Беларусь / О.И. Чуприс [и др.]. – Минск : Четыре четверти, 2018. – С. 182–204.
5. Федчук, И.Л. Криминологические проблемы противодействия преступности несовершеннолетних в Республике Беларусь / И.Л. Федчук // Защитник закона. – 2019. – № 8. – С. 166–175.

6. Федчук, И.Л. Административно-правовое противодействие правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений / И.Л. Федчук ; под ред. А.А. Постниковой. – Минск : Акад. МВД, 2015. – 127 с.

7. Беженцев, А.А. Правоохранительная административная деятельность подразделений полиции по делам несовершеннолетних: новые горизонты / А.А. Беженцев // Вопр. ювен. юстиции. – 2018. – № 3. – С. 20–25.

8. Богданов, А.В. Основные направления деятельности полиции по предупреждению и профилактике правонарушений среди несовершеннолетних / А.В. Богданов, Е.Н. Хазов // Вестн. Моск. ун-та МВД Росии. – 2017. – № 3.– С. 218–222.

9. Закопырин, В.Н. Вопросы повышения эффективности взаимодействия и координации в предупреждении правонарушений комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и органов внутренних дел / В.Н. Закопырин, А.В. Зверев // Евраз. юрид. журн. – 2020. – № 10. – С. 122–123.

10. Максименя, С.А. Проблемы профилактики совершения повторных преступлений несовершеннолетними [Электронный ресурс] : [по состоянию на 27.12.2011 г.] / С.А. Максименя // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

11. Максименя, С.А. Преступность несовершеннолетних в Республике Беларусь. Криминологическая характеристика и оценка эффективности системы профилактики : монография / С.А. Максименя ; Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генер. прокуратуры Респ. Беларусь. – Минск : БГУФК, 2008. – 117 с.

12. Лукашов, А.И. Правонарушения несовершеннолетних и иных лиц молодежного возраста [Электронный ресурс] / А.И. Лукашов, О.Г. Лукашова // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

Дата поступления в редакцию: 10.04.21

M.K. Chupris, Lecturer at the Department of Constitutional Law of the Law Faculty of the Belarusian State University

PARTICIPATION OF COMMISSIONS ON MINORS IN THE PREVENTION OF OUTSTANDING AND OFFENSES OF MINORS

The role and tasks solved by the commission on minors in the prevention of juvenile delinquency are analyzed, depending on the type of preventive measures. Attention is focused on the fact that in the system of general measures, the commission acts as a central, coordinating link, ensuring interdepartmental interaction; should more actively carry out individual work while ensuring the entire set of rights of minors (placement in the SOP, resocialization, etc.), as well as when they are brought to administrative responsibility. It is emphasized that the internal affairs bodies are recognized as the main subject of individual prevention.

The author substantiates the allocation of group preventive measures, as well as the need to consolidate the powers of the commission to involve the public in solving the problems of individual prevention.

Keywords: commission on minors, juvenile, general prevention, individual prevention, administrative responsibility.