

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Правовые основы деятельности комиссий по делам  
несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и пути их  
решения»

Студент

С.А. Кузьмин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Пестрикова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Аннотация

Актуальность темы дипломной работы «Правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и пути их решения», обусловлена тем, что деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, являющихся одним из действующих элементов механизма профилактики антиобщественного поведения несовершеннолетних, единым образом нормативно не урегулирована, что приводит к тому, что органы государственной власти Российской Федерации самостоятельно решают данную проблему, путем издания своих нормативно-правовых актов.

Цель дипломной работы – определить правовые особенности и проблемы, возникающие в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и наметить пути их решения на примере Самарской области.

Объектом исследования – общественные отношения, возникающие в сфере деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Предметом исследования – нормы действующего, федерального, регионального и местного законодательства, регулирующие деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, научная и учебная литература, правоприменительная практика.

Структура выпускной дипломной работы обусловлена поставленными целью и задачами исследования и включает: введение три главы, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Историко-правовой анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в системе субъектов.....	8
1.1 История становления и развития ювенальных учреждений в России.....	8
1.2 Место комиссий по делам несовершеннолетних в системе органов государственной власти .....	1919
Глава 2 Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.....	287
2.1 Правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	287
2.2 Порядок образования и система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	331
2.3 Полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	39
Глава 3 Проблемы и совершенствование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Самарской области .....	487
3.1 Деятельность межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области .....	487
3.2 Проблемы и практика деятельности городских, районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Самарской области .....	543
Заключение .....	643
Список используемой литературы и используемых источников.....	698

## Введение

Актуальность темы.

Одним из действующих элементов механизма профилактики антиобщественного поведения несовершеннолетних, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Однако в правовом регулировании деятельности комиссий по делам несовершеннолетних существует ряд проблем, требующих своего разрешения, среди которых можно обозначить лишь некоторые из них.

Во-первых, существенным упущением действующего нормативно-правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав следует признать по сей день не принятый Федеральный закон «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Принятые субъектами Российской Федерации и законы о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав не могут решить проблему законодательного регулирования комиссий комплексно.

Во-вторых, на законодательном уровне не закреплена действующая трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних. При этом, нельзя признать совершенным и сам механизм формирования состава комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. По факту, зачастую комиссии возглавляет заместитель руководителя субъекта Российской Федерации, заместители глав муниципальных образований. Многие члены комиссии являются представителями властных государственных и муниципальных структур, общественных организаций, что препятствует им осуществлять эффективно деятельность в составе комиссий.

Отсутствие на федеральном уровне норм, регламентирующих деятельность комиссий на региональном и муниципальных уровнях становится причиной того, что численность таких комиссий в различных

регионах не является одинаковой, в результате чего существенно отличается и объем их работы.

В-третьих, много вопросов вызывает отсутствие единых требований к членам комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, что является препятствием к объективному, всестороннему определению всех обстоятельств, затрагивающих отдельное дело, нарушаются принципы законности в процессе осуществления производств по делам об административных правонарушениях и как результат нарушение прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних и их родителей или законных представителей.

В-четвертых, правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с учетом правовой природы достаточно специфичен, что обуславливает различие правового положения в зависимости от того, с кем данная комиссия во взаимодействии осуществляет свои полномочия. Сама позиция законодателя по закреплению полномочий комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав представляет не самый удачный вариант – перечисление разрозненных полномочий, что затрудняет работу правоприменителя.

Таким образом, отсутствие единообразных нормативно-правовых основ, регулирующих организационные вопросы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, приводит к тому, что органы государственной власти Российской Федерации самостоятельно решают данную проблему, путем издания своих нормативно-правовых актов.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Предметом исследования составляют нормы действующего, федерального, регионального и местного законодательства, регулирующие деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, учебная и научная литература, правоприменительная практика.

Цель выпускной квалификационной работы – определить правовые особенности и проблемы, возникающие в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и наметить пути их решения на примере Самарской области.

Задачи исследования:

- провести историко-правовой анализ становления и развития ювенальных учреждений в России;
- определить место комиссий по делам несовершеннолетних в системе органов государственной власти;
- проанализировать правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- рассмотреть порядок образования и систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- исследовать полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- выявить особенности деятельности городских, районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Самарской области;
- выявить проблемы, возникающие в практике деятельности межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», другие федеральные законы и нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровня, регулирующие деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Теоретическая база исследования: труды следующих ученых: С.Л. Банщиковой, Я.В. Васильевой, Е.В. Грибанова, А.Н. Дерюга,

П.С. Долгополова, С.М. Зырянова, Е.В. Ильговой, А.Н. Кривоносова, Н.И. Крюковой, Н.В. Спесивова, О.Ю. Таибовой и др.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена поставленными целью и задачами исследования и включает: введение три главы, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

В первой главе исследования проводится историко-правовой анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в системе субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Во второй главе исследуется административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Третья глава выпускной квалификационной работы посвящена выявлению проблем и совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на примере Самарской области.

## **Глава 1 Историко-правовой анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних**

### **1.1 История становления и развития ювенальных учреждений в России**

Несмотря на то, что конкретно комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН) появились в начальный период становления и развития советского государства, однако это не означает, что до этого момента в России не существовало каких-либо государственных учреждений, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Поэтому, историю КДН, необходимо рассматривать во взаимосвязи с историей ювенальных учреждений России, которые появились только в XVIII в. До этого времени, защиту несовершеннолетних (их опека, обучение) осуществляла церковь, заботившаяся о сиротах.

При церковных учреждениях образовывались сиротские дома, открывались специальные училища. Государство не только поощряло, но и направляло такую деятельность церкви, тем более что церковь в России находилась в основном под государственным управлением.

Большую роль в делах несовершеннолетних государство стало играть начиная с правления Петра I. При учреждении полиции, в качестве одной из ее функций была названа воспитание «юных в целомудренной чистоте и честных науках» [цит. по: 50, с. 12]. Полицейские дела входили в компетенцию органов городского самоуправления – магистратов. Надо заметить, что в период абсолютизма сама полицейская деятельность предполагала не только обеспечение безопасности подданных, но и в целом заботу об их благосостоянии.



Создание первых ювенальных учреждений можно отнести ко времени Екатерины II, когда в 1770 – 1780-е гг. были проведены реформы местного управления.

В 1775 г., в рамках губернской реформы, появились сиротские суды для купеческих и мещанских вдов и малолетних сирот. Сиротский суд совмещал как судебные, так и административные функции [50, с. 13]. Кроме того, при верхнем земском суде была создана дворянская опека для дворянских вдов и малолетних.

Довольно подробное «Наставление опекунам» [18, с. 413-416, 432-435] содержало как требования к личности опекуна, так и порядок управления имуществом несовершеннолетнего, порядок его содержания и воспитания, порядок отчетности опекуна. За труды опекунам ежегодно полагалось 5 % из доходов несовершеннолетнего.

Еще одним судебным органом губернии являлся совестный суд исключительной подсудностью которого стали преступления, совершенные малолетними. При этом, никакого особого порядка судопроизводства для дел о преступлениях несовершеннолетних закон не предусматривал.

Приказ общественного призрения учреждался в каждой губернии под председательством губернатора, что, конечно же, должно было свидетельствовать о важном значении, которое придается этому органу. В приказ также входили по два заседателя от сословных судов губернии: верхнего земского суда, губернского магистрата и верхней расправы.

В компетенцию приказа общественного призрения входило заведование народными школами, сиротскими домами для призрения и воспитания сирот, больницами, богадельнями, домами для сумасшедших, работными и смирительными домами.

Приказ мог либо строить сиротские дома, либо отдавать детей на воспитание и содержание «надежным, добродетельным и добронравным людям за умеренную плату», которые должны были в любой момент представить отчет о своей деятельности.

Надо отметить, что в течение XVIII – XIX вв. сиротские дома открывались как органами местного самоуправления, так и церковью, военным ведомством, Министерством внутренних дел. Условия содержания в них детей были различными. В отдельные периоды для них была характерна высокая смертность; с целью самофинансирования практиковалось привлечение детей к производственному труду [25, с. 92-93].

Особым назначением обладали смирительные дома для людей «непотребного и невоздержанного жития». Это были места исполнения наказания, в частности, для детей, «кои родителям своим не послушны, или пребывают злаго жития, или ни к чему доброму не склонны» [50, с. 14]. Приказ общественного призрения должен был наблюдать, чтобы в смирительном доме сохранялись правила добронравия и благочиния.

Во второй половине XIX в. дела благотворительности, попечения несовершеннолетних перешли в ведение новых органов местного самоуправления – земств. К концу столетия был поднят вопрос и о создании специальных детских судов.

Надо заметить, что в данной проблеме Россия не отставала от зарубежных государств. Впервые идея организации детских судов возникла примерно в это же время в США, где общественность была обеспокоена ростом преступности несовершеннолетних. Отправной точкой для теоретических рассуждений о необходимости существования такого звена судебной системы стала мысль о том, что общие правила судопроизводства не могут дать в приложении к детям того же результата, что и к взрослым. Например, состязательность предполагает наличие сторон, умеющих защищаться, возражать, но она теряет смысл, когда речь идет о сторонах, представленных несовершеннолетними. Меры наказания, оказывающие свое воздействие на взрослых, в отношении к детям оказываются непригодными. Необходим интенсивный надзор за малолетними после постановления приговора, а значит, центр тяжести переносится на расширение попечительных функций. В то же время идея внесения в судопроизводство

особых правил для дел несовершеннолетних встречала и возражения. Опасность идеи ее противники видели в том, что тем самым колеблется само правосудие, один из устоев общества. Если в некоторых случаях надо признать возможным отступить от общих форм судопроизводства, то создается нежелательный прецедент [49, с. 173-174].

Тем не менее, определенные изменения в процессуальное законодательство многих государств были внесены, а кое-где появились и специальные суды. С 1890-х гг. суды для несовершеннолетних действовали в США, Канаде, Австралии, Великобритании, Франции, Дании.

Движение в поддержку специальных судов для несовершеннолетних нашло своих сторонников и в России. Однако процесс их создания не был закончен, его прервал 1917 год. Единой системы ювенальных судов создано не было.

Суды для несовершеннолетних появлялись в рамках системы мировой юстиции.

Впервые особое судопроизводство по делам несовершеннолетних было урегулировано Законом от 2 июня 1897 г. «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних».

По данному закону центральным вопросом следствия по делам о несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет должен был стать вопрос «о разумении» (т.е. вменяемости). Следователь обязан был выяснить это путем привлечения экспертов, вызова свидетелей и т.д.

Закон 1897 г. предусматривал целый ряд особых условий при производстве уголовного дела в суде. Так, к несовершеннолетнему не могла быть применена в качестве меры пресечения тюрьма. Пользование правами стороны в уголовном процессе предоставлялось не только малолетнему подсудимому, но и его родителям или лицам, заменяющим их. С этой целью они уведомлялись обо всем наряду с подсудимым: им сообщались копия

обвинительного акта и список свидетелей, они вызывались в судебное заседание, давали суду свои объяснения и т.д.

Суду предоставлялось право на время отдельных следственных действий и заключительных прений удалять из зала несовершеннолетнего подсудимого, когда эти моменты процесса представлялись опасными для него в моральном отношении. Например, таковыми часто являлись формулирование обвинения, когда обвинитель указывал на порочность обвиняемого, или, наоборот, старания защиты оправдать преступление. Более того, при разбирательстве дела суд имел безусловное право объявить заседание закрытым.

Итак, появился особый порядок судопроизводства по делам о несовершеннолетних. При этом наличие процессуального закона и готовая форма деятельности добавочных мировых судей соединились друг с другом в виде первых специализированных судов по делам о несовершеннолетних. Практика таких судей складывалась по-разному, хотя и в рамках закона 1897 г. Вскоре при судах стали состоять попечители, в том числе и оплачиваемые, из опытных педагогов, в функцию которых входили и сообщение суду сведений об обвиняемом или потерпевшем несовершеннолетнем, и психологическая помощь, и даже принятие на себя попечительства над теми, у кого не оказывалось родственников. В задачу таких судов входила не только борьба с детской преступностью, но и принятие мер в отношении беспризорных, защита интересов детей [4, с. 66-67].

Постепенно развивалась и система детских пенитенциарных учреждений, которые с 1909 г. стали именоваться воспитательно-исправительными. В то же время исполнение закона 1909 г. «О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних» не было удовлетворительным, и режим некоторых из них продолжал напоминать тюремный [25, с. 93-94]. К 1917 г. в России действовало 538 детских приютов, где воспитывались 29650 детей [25, с. 94].

Развал российской экономики и общее социальное потрясение, как и при любой революции, усугубились Гражданской войной, иностранной интервенцией, международной изоляцией, потерей наиболее богатых продовольствием и ресурсами районов. Эти условия послужили питательной средой для возникновения детской беспризорности.

Советское правительство достаточно быстро отреагировало на проблему беспризорности. В январе 1918 г. декретом Совета народных комиссаров в системе органов народного комиссариата просвещения были созданы комиссии по делам несовершеннолетних [12], которые по своей сути являлись органами исполнительной власти [43, с. 64]. К 1920 году на территории РСФСР было создано 245 таких комиссий [27, с. 23].

Декрет 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних» устанавливал трехступенчатую структуру данных комиссий: Республиканская комиссия при Народном комиссариате просвещения, выполнявшая высшую функцию: комиссии при губернских органах; комиссии при уездных органах [19, с. 146].

В их состав входили представители ведомств юстиции, народного просвещения и общественного призрения. Задачей комиссий стала борьба с правонарушениями несовершеннолетних, организация профилактической работы. Декретом о суде № 2 (март 1918 г.) [11] отменялись суды и тюремное заключение для несовершеннолетних обоюбого пола до 17 лет; рассмотрение дел о несовершеннолетних передавалось в созданные комиссии.

В феврале 1919 г. создается правительственная организация – Совет защиты детей, который осуществлял в основном контрольные и координационные функции.

Главной чертой новых ювенальных органов был их подчеркнуто несудебный характер. Комиссии по делам несовершеннолетних, например, рассматривались, прежде всего, как орган медико-педагогический, который призван не карать малолетних правонарушителей, а применять к ним меры

социального и педагогического воздействия, оказывать соответствующую помощь.

Передача подростка суду следовала только в исключительном случае исчерпания таких мер. В народных судах комиссии выступали как представители несовершеннолетних, защитники их прав и интересов перед родителями и другими взрослыми, виновными в посягательстве на них. Несовершеннолетие считалось смягчающим обстоятельством при совершении преступлений.

Даже при привлечении несовершеннолетнего к уголовной ответственности применялось условное осуждение, уголовное наказание заменялось мерами воспитательного воздействия.

В России создавалась система детских учреждений: детских приемников распределителей для беспризорных, детских домов, приютов, трудовых коммун и т.д. В системе НКВД создавались трудовые дома для несовершеннолетних, где они отбывали наказание, приобщаясь к общественно полезному труду.

В борьбе, как с детской преступностью, так и с беспризорностью важную роль играли органы внутренних дел и безопасности, прокуратура. В 1920 г. учреждается специальная детская милиция, которая осуществляла борьбу с детской беспризорностью.

Нельзя оставить без внимания и факты негативного характера. Это, например, использование против беспризорников заградительных отрядов на железных дорогах, недостаточное финансирование ювенальных учреждений, что приводило к ухудшению содержания детей в приютах и снижению эффективности профилактической работы, проведение почти «боевых» операций по ликвидации уличной беспризорности.

В мае 1925 г. была создана Центральная комиссия по делам несовершеннолетних [13], которая координировала деятельность заинтересованных ведомств в этой сфере, организовывала и контролировала деятельность нижестоящих комиссий по делам несовершеннолетних.

В мае 1935 г. совместным Постановлением Совета народных комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» [35] комиссии по делам несовершеннолетних были упразднены. Органами опеки и попечительства продолжали оставаться отделы народного образования местных Советов. Однако уже в годы Великой Отечественной войны проблема беспризорности и безнадзорности появилась вновь, и в январе 1942 г. издается Постановление Совета народных комиссаров СССР «О устройстве детей, оставшихся без родителей» [34]. При исполкомах местных Советов были образованы комиссии по устройству детей, оставшихся без родителей, в чьи функции входило и предупреждение детской безнадзорности, и трудоустройство несовершеннолетних, и в целом охрана их прав.

Таким образом, существование подобных органов диктовалось временем. И если проблема беспризорности и безнадзорности когда-либо отступала на задний план, то необходимость профилактики правонарушений несовершеннолетних, применение к ним мер воспитательного, общественного воздействия, осуществление общей защиты прав и интересов несовершеннолетних ощущались всегда и, несомненно, должны были стать задачами государственного уровня.

Поэтому в начале 1960-х гг. комиссии по делам несовершеннолетних были восстановлены в СССР, деятельность которых регулировалась «О комиссиях по делам несовершеннолетних» от 3 июня 1967 г. [44]. Главными задачами комиссий были названы организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних и осуществление контроля за условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними в учреждениях МВД и специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях.

Комиссии создавались при исполнительных комитетах местных Советов и при Советах министров союзных республик (по территориальному принципу), были им ответственны и подотчетны. Они считались основным звеном в системе органов, занимающихся воспитательной и профилактической работой среди несовершеннолетних, объединяющими и направляющими усилия всех других звеньев на выполнение общей задачи – предупреждения и искоренения правонарушений несовершеннолетних [37, с. 11-12].

Состав комиссий подбирался исполкомом и утверждался соответствующим Советом народных депутатов, действуя в течение срока их полномочий (2,5 года для местных Советов и 5 лет для Верховных Советов союзных и автономных республик). Комиссия состояла из председателя (по должности это был заместитель председателя исполкома или секретарь исполкома Совета), заместителя председателя и 6 – 12 членов.

Комиссии по делам несовершеннолетних, являясь государственными органами, в то же время несли в себе весомый общественный элемент, что, конечно же, облегчало им осуществлять функции координатора в воспитательной и профилактической работе среди подростков. На практике зачастую членами комиссий были представители органов юстиции, суда, в их работе принимал участие прокурор, осуществлявший надзор за их деятельностью [37, с. 21]. Текущую работу в комиссии выполняли штатный ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми.

Важным представляется вопрос о выяснении статуса комиссий по делам несовершеннолетних как государственных органов. Прежде всего, следует подчеркнуть, что комиссии были органами исполнительных комитетов Советов. Последние в структуре советского государственного аппарата играли роль исполнительных и распорядительных органов. Однако анализ полномочий комиссий по делам несовершеннолетних не дает оснований отнести их к органам государственного управления, как, например, отделы исполкомов. Как представляется, это скорее контрольные



и квазисудебные государственные органы. Управленческие решения комиссии по делам несовершеннолетних принимали, как правило, через соответствующие исполнительные и распорядительные органы: отделы образования, социального обеспечения, здравоохранения, внутренних дел и т.д. Так, например, при устройстве детей и подростков, нуждающихся в государственной и общественной помощи, комиссии выносили постановления, направляемые в адрес отделов образования, руководителей предприятий и т.д., для определения несовершеннолетних в школы-интернаты, детские дома, приема их на работу. Постановления были обязательными для исполнения [50, с. 22-23].

Контрольные функции комиссий по делам несовершеннолетних заключались в следующем:

- контроль за условиями содержания и воспитания детей и подростков;
- контроль за соблюдением администрациями предприятий, учреждений, организаций режима и условий работы, установленных для несовершеннолетних трудовым законодательством;
- контроль за проведением воспитательной работы, общеобразовательного и профессионально-технического обучения;
- необходимость получения согласия комиссии при исключении несовершеннолетнего из школы, иного учебного заведения, увольнения по инициативе администрации;
- наблюдение за поведением и учет несовершеннолетних, подвергнутых мерам воспитательного или административного воздействия, осужденных к наказанию.

Значительную часть работы комиссий по делам несовершеннолетних составляло рассмотрение дел об их правонарушениях и применение к несовершеннолетним мер воздействия. Эта функция комиссий сближает их с ювенальными судами. Комиссии, однако, были квазисудебными

учреждениями, поскольку, не имея статуса судов, осуществляли деятельность, подобную судебной.

Начальный возраст, по достижении которого несовершеннолетние привлекались к ответственности за антиобщественные поступки, общественно опасные действия, Положением не указывался. Комиссии по делам несовершеннолетних сами определяли его, исходя из целесообразности и полезности подобного разбирательства в каждом конкретном случае. Обычно начальный возраст детей, материалы на которых рассматривались комиссиями, составлял 10 – 11 лет [37, с. 119].

Положение 1967 г. устанавливало целый ряд мер воздействия к несовершеннолетним, среди которых – предупреждение, выговор, передача под надзор родителей, штраф, направление в специальное лечебно-воспитательное или учебно-воспитательное учреждение. Комиссии вправе были применить к несовершеннолетнему меры как гражданско-правового, так и административного характера.

Комиссии по делам несовершеннолетних могли применять меры воздействия и к родителям несовершеннолетних в случае злостного невыполнения обязанностей по воспитанию и обучению детей. Среди них мы тоже видим административные взыскания: предупреждение, штраф.

Постановления комиссий по делам несовершеннолетних были обязательны для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Постановление комиссии по делам несовершеннолетних могло быть обжаловано в десятидневный срок со дня его вынесения в исполком соответствующего Совета народных депутатов. Если постановлением налагалось административное взыскание, обжалование могло быть альтернативным: в исполком или в районный суд.

В заключении следует отметить, что данное Положение 1967 года действовало до 2013 года, несмотря на то, что многие его положения

устарели. Однако данный документ явился отправной точкой при создании правовой базы современных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, что более подробно будет исследовано во второй главе настоящей выпускной квалификационной работы.

## **1.2 Место комиссий по делам несовершеннолетних в системе органов государственной власти**

Реформы, проводимые в Российской Федерации, имеют как положительные, так и негативные последствия. Одним из таких негативных последствий является обострение проблемы детской беспризорности и безнадзорности.

Точного количества беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних в России не знает никто: экс-вице-премьер В. Матвиенко говорит об 1 млн. чел., по данным Генеральной прокуратуры, их 2 млн чел., Российский детский фонд называет цифру – 3 млн чел., а Движение в защиту детей – 4 млн [40, с. 45-46].

На борьбу с таким негативным социальным явлением как беспризорность и безнадзорность детей направлен Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ) [47] в п. 1 ст. 4 которого закреплена система субъектов профилактики:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения;
- органы, осуществляющие управление в сфере образования (федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования);

- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодежи;
- органы управления здравоохранением;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел;
- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Однако, некоторые ученые по-другому строят систему субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

- органы прокуратуры;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы опеки и попечительства;
- органы внутренних дел;
- районные органы здравоохранения;
- отделы по делам семьи, детства и молодежной политики [40, с. 46].

Как можно заметить, приведенный перечень субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не во всем соответствует действующей редакции п. 1 ст. 4 Федерального закона № 120-ФЗ. Прежде всего, хотелось бы отметить, что утверждение Н.В. Смирновой о том, что органы прокуратуры входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ошибочно. В п. 1 ст. 4 Федерального закона № 120-ФЗ органы прокуратуры в качестве одного из субъектов профилактики не названы. Роль органов прокуратуры другая. Согласно п. 3 ст. 10 Федерального закона № 120-ФЗ, прокурорский надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в

соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [46].

Среди субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Н.В. Смирнова называет отделы по делам семьи, детства и молодежной политики. В то время как в законе говорится об органах по делам молодежи.

Некоторые ученые в качестве существенного недостатка п. 1 ст. 4 Федерального закона № 120-ФЗ указывают на отсутствие в системе субъектов профилактики участкового уполномоченного полиции [26, с. 43]. Однако, участковый уполномоченный полиции является служащим полиции, которая в свою очередь является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (п. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции» [45]), который названы в числе субъектов профилактики. Поэтому нет необходимости службе участковых уполномоченных придавать статус субъекта профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Пункт 2 ст. 4 Федерального закона № 120-ФЗ регламентирует, что в названных органах могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Имеющаяся практика деятельности различных субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, действующих в муниципальных образованиях показывает, что иногда в структуре органов управления социальной защитой создаются учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Зачастую создаются отделы по делам семьи, женщин и детей, деятельность которых регламентируется соответствующим положением, утверждаемым главой муниципального образования. Данные отделы принимают участие в проведении совместных с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, районным

отделом образования, подразделением по делам несовершеннолетних ОВД рейдов, заседаний комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, посещение неблагополучных семей с целью оказания психологической помощи. Кроме того, осуществляют меры по профилактике безнадзорности несовершеннолетних в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ. В отношении семей, состоящих на учете, осуществляют социальный патронаж.

В п. 3 ст. 4 Федерального закона № 120-ФЗ названы лица, участвующие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка;
- уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации;
- другие органы, учреждения и организации.

При этом, важно отметить, что другие органы, учреждения и организации не входят в систему субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Статья 24 раскрывает другие органы и учреждения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, к которым относятся:

- органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма, которые осуществляют свою деятельность на федеральном, региональном и местном уровнях;
- федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба;
- общественные объединения.

Следует особо отметить попытку законодателя упорядочить деятельность общественных объединений, участвующих в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Анализ п. 4 ст. 24 Федерального закона № 120-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что

общественные объединения могут участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних только на основе федерального законодательства. Следовательно, законодательство субъектов Федерации не может регулировать деятельность общественных объединений, принимающих участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Представляется, что своевременное дополнение ст. 24 положит конец функционированию на местах различных общественных формирований, участвующих в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних без законных на то оснований.

Федеральный закон № 120-ФЗ большое внимание уделяет индивидуальной профилактике. Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении различных категорий несовершеннолетних. Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении родителей или законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними (п. 2 ст. 5 Федерального закона № 120-ФЗ).

Особое место в системе субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Не представляется возможным согласиться с утверждением А.А. Бакаева и Н.И. Остапенко о равенстве всех субъектов профилактики [1, с. 37]. Законодатель все-таки не случайно на первое место среди субъектов поставил КДН, которые являются головным органом координации и контроля деятельности всех других органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В доктрине неоднозначно решается вопрос о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Так, А.Н. Дерюга сближает КДН с органами общественной самодеятельности в связи с тем, что все лица, входящие в состав комиссий, являясь представителями государственных органов и общественных организаций осуществляют свои обязанности на безвозмездной основе [15, с. 46]. В то же время, по мнению ученого, по своей правовой природе КДН являются государственными органами, обладающими признаками общественных организаций [15, с. 46]. В результате А.Н. Дерюга делает вывод о том, что одни КДН являются государственными органами в лице Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних, а другие – государственно-общественными.

Однако, Е.В. Ильгова отрицает государственно-властную и общественную природу КДН, называя их органом системы профилактики, не являющийся органом власти. По мнению исследователя, комиссии являются специальными публичными образованиями, наделенные властными полномочиями, ограниченными только рамками системы профилактики [20, с. 56].

Как орган по осуществлению координации и контроля за профилактической деятельностью всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, называет КДН Э.Я. Васильева [6, с. 34].

Однако Н.В. Спесивов и К.С. Морковская полагают, что КДН по своей правовой природе является коллегиальным органом, объединением лиц, созданный распорядительным актом органа исполнительной власти субъекта РФ либо органом местного самоуправления, имеющий специфический правовой статус, так как не являясь органов государственной власти, от имени государства рассматривает дела об административных правонарушениях и выносит по ним юридически значимые решения [42, с. 58].



О.Ю. Таибова, наоборот, полагая, что КДН занимают особое место среди субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, делает вывод об их государственной природе и принадлежности к органам исполнительной власти [43, с. 59]. Действительно, во-первых, КДН, являясь органом исполнительной власти, обладают государственно-властными полномочиями по реализации исполнительной власти в пределах своей компетенции, на который в соответствии со ст. 114 Конституции РФ [24] возложено обеспечение законности, прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, борьба с преступностью и др.

Во-вторых, реализуя задачи обеспечения единого подхода к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, КДН оказывают управленческое воздействие на различные сферы государственного управления посредством межотраслевой координации.

В-третьих, объектом управленческого воздействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, является деятельность органов, составляющих систему профилактики и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В-третьих, КДН обладают широким спектром полномочий по осуществлению профилактических мер, координации деятельности органов системы профилактики, осуществлению контроля и мер защиты и восстановления прав и законных интересов несовершеннолетних. Кроме того, в пределах своей компетенции КДН принимают обязательные для исполнения органами государственной власти и местного самоуправления, а также организациями и учреждениями, должностными лицами, постановления.

В-четвертых, КДН осуществляет свою деятельность в соответствии с принципами гласности, демократизма, коллегиальности, единства системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также принципами уважительного отношения к несовершеннолетнему, его

родителям или законным представителям, конфиденциальности информации и индивидуального подхода к воспитанию несовершеннолетнего [21, с. 17].

Выводы по первой главе выпускной квалификационной работе.

Во-первых, история создания и развития комиссий по делам несовершеннолетних связана непосредственно с деятельностью ювенальных учреждений, которые свое начало берут еще до петровских времен, когда защиту несовершеннолетних осуществляла церковь, заботясь о сиротах. Впервые комиссии по делам несовершеннолетних были созданы в 1918 году и относились к органам исполнительных комитетов Советов. Отправной точкой создания современной правовой базы, регулирующей деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав явилось Положение 1967 года, действовавшее вплоть до 2013 года.

Во-вторых, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, составляя ядро системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, представляют собой орган исполнительной власти, обладающий государственно-властными полномочиями по реализации исполнительной власти в пределах своей компетенции, реализуя задачи обеспечения единого подхода к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, оказывая управленческое воздействие на различные сферы государственного управления посредством межотраслевой координации, объектом управленческого воздействия которых является деятельность органов, составляющих систему профилактики и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Свою деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляют в соответствии с принципами гласности, демократизма, коллегиальности, единства системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также принципами уважительного отношения к несовершеннолетнему, его родителям или законным представителям, конфиденциальности информации и индивидуального подхода к воспитанию несовершеннолетнего.



## **Глава 2 Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

### **2.1 Правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав регулируется комплексом нормативно-правовых актов, среди которых главенствующее положение занимает Конституция РФ.

На конституционном уровне провозглашено, что материнство, детство и семья находятся под охраной и защитой государства (ст. 38 Конституции РФ) и в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. ж.1 ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ дети признаны важнейшим приоритетом государственной политики Российской Федерации

В части 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы Российской Федерации признаны общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. К таковым в части деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, относятся, прежде всего, Всеобщая декларация прав человека [8], Конвенция о правах ребенка [23], Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей [7], Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях [10] и др.

На федеральном уровне правовую основу деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав составляет, прежде всего, Федеральный закон № 120-ФЗ, который закрепляет систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в которую входят и КДН.

В Федеральном законе № 120-ФЗ законодатель сформулировал понятие профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних и осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении (ст. 1).

В ст. 5 Федерального закона перечислены объекты профилактического воздействия, которые образуют различные категории лиц, в отношении которых органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводится индивидуальная профилактическая работа [9].

В ст. 11 Федеральный закон № 120-ФЗ определяет правовые основы деятельности КДН и их полномочия.

По справедливому замечанию многих ученых, существенным недостатком действующей редакции Федерального закона № 120-ФЗ является отсутствие в нем нормативно-закрепленной системы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав [21, с. 17].

В качестве правовой основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних следует назвать и Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [48], несмотря на то, что в его нормах КДН вообще не упомянуты. В ст. 7 Закона в числе органов, которые оказывают содействие ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов названы органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов. В целом, данная статья отличается неконкретностью, так как говорится об органах государственной власти и органах местного самоуправления вообще. При этом не уточняется, какие именно органы государственной власти и органы местного

самоуправления должны защищать права ребенка в Российской Федерации. Однако если исходить из того, что КДН относится к органам государственной власти, то можно также утверждать, и о распространении на них положений указанного Федерального закона.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [22] комиссии по делам несовершеннолетних названы в числе субъектов уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 22.1 КоАП РФ). В ст. 23.2 КоАП РФ установлена альтернативная подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.18 КоАП РФ (безбилетный проезд), а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения, которые могут быть рассмотрены КДН в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии.

Постановлением Правительства РФ утверждено Положение о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в котором перечислены основные задачи Комиссии, ее функции, права, организационно-правовые основы деятельности и состав.

Кроме того, Правительством РФ утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, создаваемых высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации [32].

Таким образом, на федеральном уровне деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и их защите регулируется федеральными законами и постановлениями Правительства РФ.

Особая роль в правовом регулировании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав принадлежит региональному законодательству, т.е. законодательству субъектов Российской Федерации.

Так, В Самарской области в настоящее время действует Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 246-ГД (ред. от 11.04.2016) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Самарской области» [17], который урегулировал порядок образования межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области (ст. 3), порядок образования городских, районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 4), порядок осуществления деятельности комиссий (ст. 6) и рассмотрения материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях (ст. 6.2), а также вопросы материально-финансового обеспечения организации деятельности комиссий (ст. 7).

Постановлением Правительства Самарской области утверждено Положение о межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области [33]. В данном Положении определены задачи, полномочия, права и состав комиссии, а также урегулированы вопросы обеспечения деятельности и порядок осуществления комиссией мониторинга деятельности органов и учреждений системы профилактики, оказания методической помощи, информационного обеспечения и контроля за деятельностью муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Комплексом нормативных органов местного самоуправления регулируются вопросы создания и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних на территории того или иного муниципального образования. Например, Постановлением Администрации городского округа Тольятти Самарской области утверждено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории городского округа Тольятти [30].

Как можно заметить, деятельность КДН по большей части регулируется подзаконными актами, посредством которых определяется их статус. Причины появления указанных подзаконных актов следующие: во-

первых, пробелы в законодательном регулировании деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; во-вторых, делегирование органами законодательной власти субъектов своих полномочий органам исполнительной власти и органам местного самоуправления.

Однако, издание подзаконных актов, определяющих статус КДН, и исходящих от органов местного самоуправления, противоречит Федеральному закону № 120-ФЗ, согласно которому порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими деятельности определяется законодательством субъекта РФ (п. 1 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ).

В связи с этим безосновательными являются попытки расширительного толкования системы законодательства. В частности, А.И. Бобылев считает, что значительный массив законодательства исходит от местного самоуправления – следующего звена в системе законодательства [5, с. 26]. При этом игнорируется тот факт, что органы местного самоуправления согласно действующей Конституции РФ (ст. 12) не входят в систему органов государственной власти. Уже поэтому акты органов местного самоуправления не могут быть включены в систему законодательства.

Существенному оживлению деятельности комиссий способствовало бы скорейшее принятие Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», а также аналогичных актов субъектов Федерации. Без прочной современной законодательной основы успешная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав вряд ли возможна.



## **2.2 Порядок образования и система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

Исключительно важное значение как для науки, так и для практики имеет вопрос о видах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Порядок образования КДН регулируется ст. 11 Федерального закона № 120, согласно которой, их вправе создавать:

- высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ (по общему правилу);
- органы местного самоуправления (в случае наделения их соответствующими полномочиями в соответствии с законом субъекта РФ).

Анализ действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации позволяет выделить следующие виды комиссий:

- Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, статус которой регулируется соответствующим Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 06.05.2006 г. № 272.
- Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Статус этих комиссий в настоящее время регулируется главным образом законами субъектов Федерации и актами высших органов исполнительной власти субъектов.
- Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах местного самоуправления.

Как можно заметить, в настоящее время действует трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая составляет единую систему. Представляется, что такое единство системы

комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав должно быть отражено в ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, посредством указания в п. 1 данной статьи на то, какие конкретно виды комиссий могут быть созданы на территории Российской Федерации [2, с. 108].

К комиссиям по делам несовершеннолетних при органах местного самоуправления относятся не только районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, но и некоторые другие виды комиссий.

В законодательстве субъектов муниципальные комиссии трактуются очень широко, к ним могут быть отнесены окружные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах местного самоуправления сельсоветов (поссоветов).

Однако ни окружные комиссии, ни комиссии при сельсоветах (поссоветах) не вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, поскольку это противоречит ст. 23.2 КоАПа РФ.

Представляется, что иные виды муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав помимо тех, которые определены в КоАПе РФ, образуются в соответствии с законами субъектов Федерации.

Следует заметить, что в некоторых муниципальных образованиях комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав образуют также определенную систему. Так, в г.о. Тольятти систему таких комиссий составляют:

- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав городского округа Тольятти (далее - городская комиссия);
- районные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав городского округа Тольятти (далее - районные комиссии);
- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Автозаводского района городского округа Тольятти;
- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Центрального района городского округа Тольятти;

- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Комсомольского района городского округа Тольятти.

В современных условиях актуальной проблемой является выяснение природы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Природа комиссий трех названных уровней различна. Федеральная комиссия и комиссия субъекта Федерации будут образовываться органами исполнительной власти, и, следовательно, они получают статус государственных органов. Развивая эту мысль, можно предположить, что Правительственная комиссия и комиссия субъекта Федерации вполне могут рассматриваться в качестве органов исполнительной власти.

Комиссии в муниципальных образованиях (а таких комиссий в настоящее время большинство) образуют органы местного самоуправления, и поэтому такие комиссии являются негосударственными органами. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления, а значит, и муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав не входят в систему органов государственной власти. В связи с чем, необходимо в Федеральном законе № 120-ФЗ четко определить природу комиссий, создаваемых на различных уровнях: от федерального до муниципального [50, с. 41-42].

В зависимости от того, органами какого уровня создана КДН, определяется территория ее деятельности. Так, комиссии, созданные высшими органами субъекта, действуют на территории субъекта, а комиссии, созданные органами местного самоуправления, осуществляют свою деятельность на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ) [16].

Порядок создания КДН регулируется законодательством субъекта РФ.

При этом следует учитывать, что на федеральном уровне Правительство РФ Постановлением № 995 утвердило Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - Положение о КДН), нормы которого необходимо учитывать органам власти

субъекта РФ при создании КДН и выработке соответствующей нормативной базы.

Как уже отмечалось выше, порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в некоторых субъектах в настоящее время может быть предусмотрен и подзаконными актами.

Состав Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав определяется соответствующим распоряжением Правительства РФ [38].

В настоящее время, в состав Правительственной комиссии входят: Заместитель Председателя Правительства РФ, являющийся председателем Комиссии, первый заместитель МВД России (заместитель председателя Комиссии), Министр просвещения РФ (заместитель председателя Комиссии), руководитель Секретариата Заместителя Председателя Правительства РФ (заместитель председателя Комиссии), начальник департамента сетевых проектов и противодействия продвижению экстремизма среди юношества Управления Президента РФ по общественным проектам, заместитель Министра юстиции РФ, заместитель руководителя Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике, заместитель Министра иностранных дел РФ, первый заместитель Министра труда и социальной защиты РФ, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, председатель Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре, заместитель Министра науки и высшего образования РФ, заместитель Министра транспорта РФ, директор Региональной общественной организации содействия совершенствованию антинаркотической политики и реформе системы наркологической помощи «Институт Наркологического Здоровья Нации», заместитель Министра обороны РФ, председатель Совета Общероссийской общественной организации «Всероссийская организация родителей детей-инвалидов и инвалидов старше 18 лет с ментальными и иными нарушениями,

нуждающихся в представительстве своих интересов», Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный по правам человека в РФ, заместитель руководителя Федерального агентства по делам молодежи, исполнительный директор Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников» (по согласованию), генеральный директор Благотворительного фонда «Фонд помощи детям имени Примакова Е.М.», президент федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный психолого-педагогический университет», первый заместитель директора Федеральной службы исполнения наказаний, заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации, профессор кафедры психологической антропологии федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский педагогический государственный университет», заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, директор Департамента просвещения, высшего образования и науки Правительства РФ, председатель правления Фонда «Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения», заместитель Министра спорта РФ, директор Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минпросвещения России, генеральный директор автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и заместитель Министра культуры РФ.

Из п. 8 Положения о КДН следует, что в состав комиссии входят председатель комиссии, заместитель (заместители) председателя комиссии, ответственный секретарь комиссии и члены комиссии.

Членами комиссии являются руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, а также могут являться представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений,

представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица. Такое же положение закреплено в п. 7 Постановления Правительства Самарской области № 32 «О межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области», согласно которому в состав межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области входят руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений Самарской области, представители иных государственных органов исполнительной власти Самарской области и учреждений, организаций, а также могут входить депутаты Самарской Губернской Думы и представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, другие заинтересованные лица. Председателем, заместителем председателя, ответственным секретарем и членом Комиссии может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 года.

Председателем Комиссии является первый вице-губернатор - председатель Правительства Самарской области.

Члены Комиссии обладают равными правами при рассмотрении и обсуждении вопросов (дел), отнесенных к компетенции Комиссии.

Согласно п. 2 Положения о КДН для обеспечения деятельности комиссий субъектов РФ и территориальных (муниципальных) комиссий могут создаваться отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Численный состав комиссий муниципального уровня определяется в соответствии с действующим законодательством. Так, состав комиссий в г.о.

Тольятти утверждается его главой, который в свою очередь является председателем городской комиссии.

В состав комиссий входят председатель комиссии, заместитель (заместители) председателя комиссии, ответственный секретарь комиссии и члены комиссии.

Членами комиссии являются руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, а также могут являться представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты Думы городского округа Тольятти, другие заинтересованные лица [30].

Как можно заметить, членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, являются представители органов государственной и муниципальной власти и общественных организаций. В связи с таким совмещением полномочий, тем более что в составе таких комиссий деятельность осуществляется на безвозмездной основе, т.е. на общественных началах, эффективность деятельности членов комиссии ставится под сомнение. В действующих нормативных актах в основных требованиях к членам комиссий указан только возраст (достижение 21 года) и гражданство РФ. Однако особая значимость деятельности комиссий обнаруживает необходимым урегулировать требования к членам комиссии. В частности, целесообразно было бы привлекать специалистов, способных работать в КДН, обладающих знаниями в области юриспруденции, психологии, руководители органов по профилактике безнадзорности, представители религиозных конфессий, общественные деятели.

Таким образом, в настоящее время действует трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. При этом на муниципальном уровне в некоторых муниципальных образованиях действует двухуровневая система, представленная городской и районной комиссией.

### **2.3 Полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав**

Полномочия КДН перечислены в частях 2-3 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, а также конкретизируются в соответствующих положениях применительно к Правительственной комиссии, комиссии субъекта Российской Федерации и муниципальным комиссиям.

Н.В. Спесивов и К.С. Морковская справедливо обращают внимание на то, что законодатель в ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ только перечислил полномочия КДН, не сгруппировав и не систематизировав их, что может отрицательно сказаться на правоприменительной практике [42, с. 58].

Если провести анализ ст. 11 Федерального закона, то можно все полномочия КДН разделить на:

- общие полномочия КДН, которые реализуются в пределах их компетенции, определяемой законами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления;
- полномочия по принятию решений о допуске или недопуске лиц, имеющих судимость за совершение различных видов преступлений к педагогической, предпринимательской, трудовой деятельности;
- полномочия по принятию решения о применении мер воздействия.

Так, к общим полномочиям КДН относится обеспечение осуществления мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних. Одной из форм осуществления указанных полномочий является деятельность КДН по признанию несовершеннолетних и семей находящимися в социально опасном положении и организации с ними индивидуальной профилактической работы [29].



КДН применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

Так, КоАП РФ закрепил систему субъектов административной юрисдикции. Примечательной особенностью при этом является то, что резко усилена роль судей в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Именно судьи теперь рассматриваются в качестве главных, но не единственных субъектов административной юрисдикции. В литературе субъекты административной юрисдикции традиционно делятся на коллегиальные и единоначальные [3, с. 159].

КоАП РФ подавляющее большинство субъектов административной юрисдикции относит к единоначальным. В качестве таковых, прежде всего, выступают судьи. Анализ ст. 22.1 КоАП РФ позволяет выделить три вида коллегиальных органов административной юрисдикции:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- административные комиссии;
- иные коллегиальные органы.

КоАП РФ законодательное регулирование деятельности административных комиссий в полном объеме отнес к компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации [14, с. 248]. Такая позиция законодателя в КоАП РФ представляется недостаточно последовательной и логичной. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, имеющие много общего с административными комиссиями, в КоАПе РФ названы дважды. Во-первых, как органы административной юрисдикции и, во-вторых, в качестве органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации.

КоАП РФ рассматривает КДН в качестве главного субъекта административной юрисдикции применительно к несовершеннолетним. В ч. 1 ст. 23.2 указано, что районные (городские), районные в городах комиссии

по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 20.22.

В КоАП РФ закреплены обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении не только судьей, должностным лицом, но и членом коллегиального органа (ст. 29.2 КоАП РФ). Следует отметить, КоАП РФ в нескольких статьях использует такое понятие, как член коллегиального органа. А.Б. Агапов под членом коллегиального органа понимает члена районной (городской), районной в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [36, с. 895]. Представляется, что А.Б. Агапов дает слишком узкое толкование понятие члена коллегиального органа. Под членом коллегиального органа следует понимать не только члена районной (городской), районной в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, но и члена административной комиссии, а также иного коллегиального органа. При этом не имеет значения то обстоятельство, что законодательное регулирование деятельности административных комиссий, иных коллегиальных органов отнесено к ведению субъектов Российской Федерации.

Приоритетным направлением в деятельности КДН является не применение административных санкций, а осуществление мер по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Необоснованны в связи с этим попытки некоторых ученых представить дело так, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав постепенно утрачивают свои позиции, превращаясь в административные суды, которые успевают лишь рассматривать дела о правонарушениях несовершеннолетних [39, с. 298]. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав были и остаются несудебными органами, имеющими право в соответствии с действующим законодательством применять в случаях, оговоренных законом, меры

административной ответственности к несовершеннолетним и их законным представителям.

Приведенный в п. 2 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ перечень общих полномочий является открытым.

Пунктом 2.2 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ закреплено право КДН принимать решения о применении меры воздействия в форме разъяснительной работы по вопросу недопустимости совершения действий, ставших основанием для применения меры воздействия, а также иного рода противоправных деяний и их правовых последствий в отношении категорий несовершеннолетних.

Суть данного полномочия КДН состоит в применении к указанным лицам меры воздействия в форме разъяснительной работы. Фактически речь идет о проведении профилактической беседы.

Согласно ст. 19 Федерального закона № 120-ФЗ профилактическая беседа состоит в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

Порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ должны быть приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения профилактической беседы с указанной категорией несовершеннолетних, их родителями или иными законными представителями.

Как следует из п. 3 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, деятельность КДН объективируется в юридической форме путем принятия постановлений по отнесенным к их компетенции вопросам. Постановления являются основной формой их правоприменительной деятельности.

Обязательными для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних следует считать те постановления, которые носят характер правоприменительных актов (содержат индивидуально-конкретные предписания, вынесенные по итогам разрешения юридического дела). Вместе с тем в практике деятельности КДН встречаются случаи их нормотворческой деятельности.

Исходя из содержания Федерального закона № 120-ФЗ, положений законов субъектов РФ, такие постановления не могут быть признаны обязательными для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в силу отсутствия у КДН полномочий по принятию нормативных правовых актов в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [9].

КДН наделены полномочиями по принятию постановлений не только по вопросам, отнесенным к их компетенции в соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, но и по вопросам, отнесенным к их компетенции другими федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Таким образом, рассматриваемая норма, ограничивая принятие КДН постановлений вопросами, отнесенными к их компетенции п. 2 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, вступает в противоречие со ст. 3 этого же Закона.

Значительный объем работы КДН проводят, рассматривая дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции. Итогом этой деятельности является принятие ими соответствующих постановлений. В силу того, что производство по делам об административных правонарушениях КДН осуществляется в соответствии с КоАП РФ, должны соблюдаться все требования к содержанию постановлений по делу об административном правонарушении, которые определены ст. 29.10 КоАП РФ.

В случае, предусмотренном ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, уполномоченное лицо КДН, рассмотревшей дело об административном правонарушении, должно составить протокол об административном правонарушении. Требования к содержанию и порядку составления протокола об административном правонарушении определены ст. 28.2 КоАП РФ.

Отдельная норма посвящена обязательности исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних постановлений КДН. С ней должны корреспондировать нормы об ответственности должностных лиц, которые не исполняют соответствующие нормы изданного постановления. КоАП РФ такая ответственность не предусмотрена. Она установлена лишь законодательством некоторых субъектов РФ.

Неисполнение органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних постановлений КДН может повлечь за собой принятие органами прокуратуры мер прокурорского реагирования (ст. ст. 23 - 25 ФЗ «О прокуратуре») и привлечение виновных должностных лиц к юридической ответственности.

Неисполнение должностными лицами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних постановлений КДН в случае отсутствия оснований для привлечения их к административной ответственности является основанием для применения к ним мер дисциплинарного воздействия.

В случаях существенного нарушения прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства неисполнение должностными лицами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних постановлений КДН может повлечь за собой наступление уголовной ответственности (ст. 293 УК РФ).

Пункт 3 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ также раскрывает общие требования к содержанию постановлений КДН. В них должны быть указаны выявленные нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, меры по их устранению и сроки принятия указанных мер.

Положение ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ детализируется в п. 19 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая содержит требования к содержанию, структуре и реквизитам постановлений КДН. Следует отметить, что не все постановления КДН, исходя из характера рассматриваемых на заседаниях вопросов, объективно могут соответствовать указанной структуре. Особенно это касается комиссий субъектов РФ, на заседаниях которых зачастую рассматриваются вопросы общей организации деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Положения ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ не распространяются на случаи принятия КДН решения о допуске или недопуске лиц к деятельности с участием несовершеннолетних в соответствии с п. 2.1 комментируемой статьи. Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2015 г. № 796 утверждена специальная форма такого решения [31].

Региональным законодательством могут устанавливаться не только дополнительные требования к содержанию постановлений КДН, но и иные виды принимаемых актов.

Выводы по второй главе выпускной квалификационной работе.

Во-первых, необходимо принятие Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», без которого невозможна успешная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Во-вторых, в настоящее время действует трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. При этом на

муниципальном уровне в некоторых муниципальных образованиях действует двухуровневая система, представленная городской и районной комиссией.

Целесообразно привлекать специалистов, способных работать в КДН, обладающих знаниями в области юриспруденции, психологии, руководителей органов по профилактике безнадзорности, представителей религиозных конфессий и общественных деятелей.

В-третьих, КДН осуществляет общие полномочия, которые реализуются в пределах их компетенции, определяемой законами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления, а также полномочия по принятию решений о допуске или недопуске лиц, имеющих судимость за совершение различных видов преступлений к педагогической, предпринимательской, трудовой деятельности и полномочия по принятию решения о применении мер воздействия.

## **Глава 3 Проблемы и совершенствование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Самарской области**

### **3.1 Деятельность межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области**

На территории Самарской области в соответствии со ст. 3 Закона Самарской области «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Самарской области» действует межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области.

В Положение о межведомственной комиссии [33] (далее – Комиссия) она определена как коллегиальный координирующим органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, созданным в целях обеспечения взаимодействия заинтересованных органов исполнительной власти Самарской области по реализации единой государственной политики в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям, защиты их прав и законных интересов, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявления и пресечения случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям на территории Самарской области.

Деятельность Комиссии основывается на принципах законности, демократизма, поддержки семьи с несовершеннолетними детьми и взаимодействия с ней, гуманного обращения с несовершеннолетними, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением



конфиденциальности полученной информации, государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Задачами Комиссии являются:

- координация деятельности органов исполнительной власти Самарской области в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и (или) антиобщественных действий несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов;
- оказание организационно-методической помощи муниципальным комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемым органами местного самоуправления, осуществление информационного обеспечения и мониторинга деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемых органами местного самоуправления;
- реализация системы мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям, другим противоправным и (или) антиобщественным действиям, а также случаям склонения к суицидальным действиям несовершеннолетних в Самарской области;
- иные задачи, предусмотренные действующим законодательством.

Комиссия для выполнения возложенных на нее задач наделена следующими полномочиями:

- координирует деятельность органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности,

правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

- обеспечивает осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних;
- анализирует выявленные органами и учреждениями системы профилактики причины и условия безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принимает меры по их устранению;
- утверждает межведомственные планы (программы, порядки взаимодействия) по наиболее актуальным направлениям в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов;
- участвует в разработке и реализации целевых программ, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактику их безнадзорности и правонарушений;
- принимает меры по совершенствованию деятельности органов и учреждений системы профилактики по итогам анализа и обобщения представляемых органами и учреждениями системы профилактики сведений об эффективности принимаемых ими мер по обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактике их безнадзорности и правонарушений;
- принимает меры по совершенствованию взаимодействия органов и учреждений системы профилактики с социально ориентированными некоммерческими организациями;
- утверждает составы межведомственных рабочих групп по изучению деятельности органов и учреждений системы профилактики и порядок их работы с несовершеннолетними и семьями;

- оказывает методическую помощь, осуществляет информационное обеспечение и контроль за деятельностью муниципальных комиссий в соответствии с законодательством Самарской области;
- участвует в разработке проектов нормативных правовых актов Самарской области, направленных на профилактику безнадзорности, беспризорности, антиобщественных действий и правонарушений несовершеннолетних, реабилитацию и ресоциализацию несовершеннолетних, допускающих немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ, защиту семьи с несовершеннолетними детьми, анализирует их эффективность.

Комиссия осуществляет свою деятельность в соответствии с планом работы на год (далее - годовой план), разрабатываемым на основе задач Комиссии.

Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Повестку дня заседаний и порядок их проведения определяет председатель Комиссии или заместитель председателя Комиссии по поручению председателя Комиссии. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины ее членов. Члены Комиссии участвуют в ее заседаниях без права замены.

В заседаниях принимают участие руководители областных министерств образования и науки, здравоохранения, культуры, спорта, социально-демографической и семейной политики, труда и занятости, департамента общественной безопасности, представители силовых и надзорных ведомств, а также главы муниципалитетов региона.

Члены комиссии рассматривают вопросы, связанные с адаптацией детей-сирот после выхода из интерната, профилактикой правонарушений среди подростков, обсуждают вопросы организации взаимодействия психиатрической службы с субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних. Такое

сотрудничество необходимо, чтобы помочь ребенку адаптироваться в учебном заведении, интегрироваться в детское общество.

Так, в 2018 году в Самарской области впервые на диспансерное наблюдение было поставлено 293 ребенка от 2 до 14 лет и 19 подростков в возрасте 15-17 лет, страдающих психическими расстройствами и расстройствами поведения. В 2017 году всего было взято на учет 314 несовершеннолетних. Под диспансерным наблюдением в 2018 году находилось 3545 человек (от 2 до 17 лет), в 2017 году – 3407 человек [41].

Члены комиссии рассматривают вопросы деятельности общественных организаций по патриотическому, духовному и культурному воспитанию несовершеннолетних, организацию работы с несовершеннолетними, преступившими закон и находящимися в изоляции от общества.

В регионе действуют два учреждения закрытого типа, где находятся подростки, вступившие в конфликт с законом. Это государственное казенное общеобразовательное специальное учебно-воспитательное учреждение для обучающихся с девиантным поведением г.о. Октябрьск и Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей ГУ МВД России Самарской области. Подростки попадают сюда по решению суда. Оба учреждения проводят с несовершеннолетними индивидуально-профилактическую работу без отрыва от учебного процесса. Для воспитанников, большинство которых из неполных, а многие – из неблагополучных семей, созданы комфортные условия проживания.

Учреждение тесно сотрудничает со специалистами ЦГБ г. Октябрьска (психиатром, наркологом, невропатологом, педиатром) и Центром диагностики и консультирования г. Сызрани. Значительное место в организации профилактической работы занимает поддержание связи с семьей воспитанника. За последние два года наблюдается улучшение внутрисемейных взаимоотношений, родители стали больше интересоваться успехами, успеваемостью и достижениями детей, увеличилось количество их посещений.

На заседаниях Комиссии обсуждаются вопросы межведомственного взаимодействия филиалов УИИ ГУФСИН России по Самарской области и иных субъектов системы профилактики в работе с несовершеннолетними, осужденными к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, и с осужденными подростками с отсрочкой отбывания наказания до достижения 14-летнего возраста.

Сотрудниками полиции уделяется особое внимание организации индивидуально-профилактической работы с данной категорией несовершеннолетних. После постановки подростка на профилактический учет в течение 10 суток информируется комиссия по делам несовершеннолетних и иные органы системы профилактики для организации совместной работы с подростком, выявления причин и условий совершения преступления, оказания необходимой помощи. Составляются ежеквартальные планы работы, к которой привлекаются сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, уголовного розыска, участковые уполномоченные полиции. Сюда входят первичные беседы руководства с несовершеннолетним, обследование жилищно-бытовых условий, определение интересов и увлечений подростка, установление связей несовершеннолетнего и характер их влияния на него, организация работы по разобщению отрицательных связей, осуществление регулярных проверок по месту жительства и обучения. Проводится индивидуально-профилактическая работа с подростком с учетом особенностей его личности и характера совершенных правонарушений. Для коррекции поведения несовершеннолетнего, оказания ему помощи в трудоустройстве и обучении привлекается ГБУ СО «Областной центр помощи семье и детям». О каждом выявленном административном правонарушении или иных противоправных действиях со стороны несовершеннолетнего осужденного сотрудники ПДН направляют информацию в уголовно-исполнительную инспекцию. При систематическом или злостном неисполнении условно осужденным

возложенных на него обязанностей в УИИ вносится ходатайство об отмене условного наказания.

Таким образом, посредством проведения заседаний межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Российской Федерации осуществляет взаимодействие с другими органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и координирует их деятельность.

### **3.2 Проблемы и практика деятельности городских, районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Самарской области**

Как уже указывалось, в г.о. Тольятти система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав имеет двухуровневый характер и включает городские и районные комиссии.

Так, в Автозаводском районе действует комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, с количеством штатных сотрудников – 2 человека.

В 2020 г проведено было 24 заседаний комиссии, на которых рассмотрено более 50 вопросов в отношении несовершеннолетних и более 50 вопросов в отношении взрослых лиц/законных представителей. Направлено более 300 информации, в т.ч. в КДН других районов г.о. Тольятти и в иные органы и учреждения; вынесено 135 постановлений, 89 определений [28].

Комиссией вынесено 2 представления об устранении нарушений законодательства о профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Сотрудники комиссии проводят мероприятия в целях улучшения взаимодействия органов и учреждений профилактики.

На конец 2020 г. на профилактическом учете комиссии состояло находящихся в социально опасном положении 4/6 семей/детей, снято в связи с улучшением семейной ситуации 3/4.

В адрес комиссии поступили 52 протокола об административных правонарушениях, из них в отношении несовершеннолетних – 20, на родителей/законных представителей – 30 и иных лиц – 2.

Приняты решения о назначении 17 административных наказаний: предупреждений - 2, наложено 15 штрафов, на общую сумму 30100 руб., из них на: родителей (законных представителей) – 4, несовершеннолетних – 10, иных лиц – 1.

Привлечены к административной ответственности 8 несовершеннолетних:

- за курение в местах, запрещенных Федеральным законодательством – 3,
- за нахождение в состоянии алкогольного опьянения в общественном месте – 1,
- за нарушение режима самоизоляции – 2,
- за нарушение ПДД – 1 [28].

Комиссией рассмотрено 30 протоколов об административном правонарушении в отношении родителей/законных представителей, по результатам рассмотрения назначено 5 административных наказаний:

- за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ) – 2,
- за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции – 3 [28].

На профилактическом учете комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Автозаводского района в соответствии со ст. 5 Федерального закона № 120-ФЗ состояло 7 несовершеннолетних, из них:

- за употребление алкогольной продукции – 4;
- курение – 1,
- нарушение ПДД – 1,
- наркотических веществ – 1 и [28].

В 2020 г. было проведено проверок учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних для проверки условий содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних – 4. По вынесенным замечаниям в результате проверок получены сведения об их устранении.

На практике комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав часто проводят работу по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики.

Например, Тольяттинской городской комиссией по делам несовершеннолетних и защите их внедряются новые формы работы по координации деятельности всех органов и учреждений системы профилактики. Совместными усилиями городской комиссии и других субъектов профилактики созданы новые образовательные и досуговые учреждения. Постепенно увеличивается сеть негосударственных учреждений по месту жительства. В образовательных учреждениях на территории г.о. Тольятти формируется школьная психологическая служба. В общеобразовательных школах в настоящее время работают 126 психологов, 73 логопеда, 117 социальных педагогов [28].

В практику работы всех органов и учреждений системы профилактики вошло проведение специальных рейдов «Подросток».

В г.о. Тольятти открыт Центр медико-социальной реабилитации, который отвечает современным требованиям в области здравоохранения.



Основное направление работы Центра – организация на его базе системы первичной позитивной профилактики всех видов химической зависимости.

Тем не менее, как показывает практика, координация в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав продолжает оставаться слабым местом в их работе. Причины подобного положения в следующем. Во-первых, отсутствие Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Во-вторых, нерешенность проблемы кадрового состава комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В-третьих, не установлена ответственность субъектов профилактики за неисполнение постановлений КДН.

В некоторых субъектах создаются общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые входят в систему КДН субъекта Федерации.

Деятельность общественных комиссий основывается на принципах законности, демократизма, гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Общественные комиссии являются коллегиальным органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Работа общественных комиссий осуществляется на общественных началах. В ее состав входят представители органов местного самоуправления, депутаты поселения, представители образовательных, культурно-просветительных учреждений, учреждений здравоохранения, общественных организаций, сотрудники органов внутренних дел, члены родительских комитетов и иные граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними.

Общественные комиссии работают по следующим направлениям:

- организуют мероприятия по профилактике безнадзорности (беспризорности), правонарушений и защите прав несовершеннолетних;
- выявляют несовершеннолетних и семьи с детьми, которые находятся в трудной жизненной ситуации, безнадзорных (беспризорных) несовершеннолетних; предупреждают факты жестокого обращения с детьми;
- осуществляют контроль за организацией досуга несовершеннолетних
- по месту жительства, за состоянием воспитательно-профилактической работы с несовершеннолетними в образовательных, культурно-просветительных учреждениях;
- осуществляют индивидуальную профилактическую и реабилитационную работу с несовершеннолетними и семьями с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении;
- рассматривают на заседаниях комиссии вопросы по профилактике социального сиротства, безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и защите их прав;
- направляют в органы местного самоуправления муниципальных районов области сведения о состоянии работы по профилактике безнадзорности, правонарушений и защите прав несовершеннолетних;
- информируют компетентные органы о выявленных фактах жестокого обращения с несовершеннолетними, нарушения их прав и законных интересов;
- организуют обмен информацией с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав соответствующего муниципального района о выявлении несовершеннолетних и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, о проведенной

индивидуальной профилактической и реабилитационной работе с несовершеннолетними и семьями, имеющими детей, находящимися в социально опасном положении.

Общественные комиссии являются неотъемлемой составляющей в структуре системы профилактики безнадзорности, правонарушений и защиты прав несовершеннолетних в районах. Председателями общественных комиссий являются главы местной администрации поселения или его заместители. В состав комиссий входят представители образовательных учреждений, учреждений культуры, физкультуры и спорта, здравоохранения, сотрудники полиции, сотрудники местных администраций.

При формировании состава комиссий обращается внимание на сферу деятельности сотрудника комиссии, образование, опыт работы с детьми, авторитет среди жителей поселения, активную жизненную позицию, включенность в проблемы несовершеннолетних и заинтересованность в их решении.

Основными направлениями работы общественных комиссий их представителями называются:

- профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- обеспечение защиты прав и интересов несовершеннолетних;
- повышение ответственности родителей и лиц их заменяющих по содержанию, обучению и воспитанию своих детей;
- информирование муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о профилактике безнадзорности, (беспризорности) и правонарушений несовершеннолетних, жестокого обращения с ними в поселении.

Представители муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав отмечают, что в настоящее время деятельность общественных комиссий направлена на решение следующих вопросов:

- выявление семейного неблагополучия;
- защита прав детей на образование, труд, здоровье, проживать и воспитываться в семье;
- воспитательно-профилактическая работа с семьями, с детьми, находящимися в социально опасном положении, и их реабилитация;
- организация работы с населением по месту жительства.

Председатели комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов отмечают следующие положительные изменения в работе общественных комиссий:

- участие в заседаниях муниципальных КДН представителей ОКДН;
- раннее выявление семейного неблагополучия;
- проведение совместных мероприятий с детьми и родителями.

Общественные комиссии привлекают к организации работы по месту жительства представителей общественных объединений, местных жителей, родителей. В состав общественных комиссий входят представители молодежных организаций и объединений, активно ведется работа по выявлению детей и семей ранней стадии неблагополучия. Традиционными формами взаимодействия муниципальной и общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав называются:

- совместные совещания, методические и обучающие семинары;
- выездные заседания, участие представителей общественных комиссий в заседаниях муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- консультации специалистов;
- коллективный анализ деятельности по итогам работы за год.

Данные формы взаимодействия способствуют развитию ОКДН на организационном и содержательном уровнях.

В общественных комиссиях важным направлением деятельности является работа с молодыми семьями, включение их в досуговую

деятельность, помощь в решении различных (жилищных, материальных, воспитательных) проблем.

Одним из приоритетных направлений развития системы профилактической работы общественных комиссий отмечается работа с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации или в социально опасном положении. Профилактическая работа с данными категориями семей, имеющих детей, осуществляется систематически, согласно плану, оперативно решаются возникающие проблемные ситуации через проведение рейдов, профилактических бесед с родителями и детьми, взаимодействие с семьями через организацию досуговых мероприятий, привлечение специалистов различного профиля (социальный педагог, психолог, сотрудник полиции). По результатам рейдов оказывается конкретная помощь детям и семьям, решаются вопросы защиты прав несовершеннолетних.

По результатам изучения, положительным в работе общественных комиссий является повышение активности представителей ряда общественных комиссий, проведение профилактической работы с семьями, имеющими детей, заинтересованность глав сельских поселений в решении вопросов охраны и защиты прав несовершеннолетних.

Одним из важных направлений профилактической работы с детьми по месту жительства является организация полезной занятости детей, в т.ч. трудоустройство подростков во внеучебное время, что немаловажно для материальной поддержки малоимущих семей и трудового воспитания подрастающего поколения.

В то же время отмечается, что должностные лица администрации некоторых муниципальных районов не приглашаются на заседания общественных комиссий, вследствие чего, администрация муниципального района обладает плохой осведомленностью о содержании и результатах деятельности общественных комиссий. В тоже время представляется, что общественные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов должны постоянно взаимодействовать.

Тогда как на практике такое взаимодействие часто носит формальный, ситуативный характер.

Представители муниципальных комиссий называют также следующие недостатки в работе общественных комиссий:

- низкую активность и заинтересованность в деятельности некоторых общественных комиссий;
- отсутствие системы профилактики и выявления раннего семейного неблагополучия;
- малый процент вовлеченности и включенности родителей в организацию досуга детей.

В качестве рекомендаций и перспектив деятельности общественных комиссий представители муниципальных комиссий можно назвать следующее:

- стимулирование работы через проведение смотров-конкурсов на лучшую общественную комиссию в муниципальном районе; - систематическое посещение заседаний общественных комиссий представителями муниципальных комиссий;
- проведение систематических обучающих семинаров;
- создание единой номенклатуры дел и списка отчетной документации общественных комиссий.

С целью совершенствования деятельности общественных комиссий можно определить следующие направления:

- привлечение родителей к работе общественных комиссий и старшеклассников;
- обмен опытом между общественными комиссиями разных муниципальных районов;
- проведение исследований по изучению общественного мнения о работе общественных комиссий, выявлению проблем и трудностей несовершеннолетних и их семей;
- создание детских общественных комитетов;

- сотрудничество с градообразующими предприятиями;
- систематизация ведения документации по работе общественных комиссий.

Выводы по третьей главе выпускной квалификационной работе.

Во-первых, на территории Самарской области действует межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области. Посредством проведения заседаний межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Российской Федерации осуществляет взаимодействие с другими органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и координирует их деятельность.

Во-вторых, на территории г.о. Тольятти система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав имеет двухуровневый характер и включает городские и районные комиссии. В свою очередь районные комиссии представлены тремя видами.

Особенная роль в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принадлежит общественным комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. В состав таких комиссий входят представители образовательных учреждений, учреждений культуры, физкультуры и спорта, здравоохранения, сотрудники полиции, сотрудники местных администраций. При формировании состава комиссий необходимо обращать внимание на сферу деятельности сотрудника комиссии, образование, опыт работы с детьми, авторитет среди жителей включенность в проблемы несовершеннолетних и заинтересованность в их решении.

## Заключение

В заключительной части настоящего исследования необходимо подвести итоги и сделать выводы.

Во-первых, история создания и развития комиссий по делам несовершеннолетних связана непосредственно с деятельностью ювенальных учреждений, которые свое начало берут еще до петровских времен, когда защиту несовершеннолетних осуществляла церковь, заботясь о сиротах. Впервые комиссии по делам несовершеннолетних были созданы в 1918 году и относились к органам исполнительных комитетов Советов. Отправной точкой создания современной правовой базы, регулирующей деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав явилось Положение 1967 года, действовавшее вплоть до 2013 года.

Во-вторых, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, составляя ядро системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, представляют собой орган исполнительной власти, обладающий государственно-властными полномочиями по реализации исполнительной власти в пределах своей компетенции, реализуют задачи обеспечения единого подхода к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, оказывая управленческое воздействие на различные сферы государственного управления посредством межотраслевой координации, объектом управленческого воздействия которых является деятельность органов, составляющих систему профилактики и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Свою деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляют в соответствии с принципами гласности, демократизма, коллегиальности, единства системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также принципами уважительного отношения к несовершеннолетнему, его



родителям или законным представителям, конфиденциальности информации и индивидуального подхода к воспитанию несовершеннолетнего.

В-третьих, с целью совершенствования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних необходимо принятие Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

В-четвертых, в настоящее время действует трехуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая составляет единую систему. Представляется, что такое единство системы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав должно быть отражено в ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, посредством указания в п. 1 данной статьи на то, какие конкретно виды комиссий могут быть созданы на территории Российской Федерации.

В законодательстве субъектов муниципальные комиссии трактуются очень широко, к ним могут быть отнесены окружные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах местного самоуправления сельсоветов (поссоветов). Однако ни окружные комиссии, ни комиссии при сельсоветах (поссоветах) не вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, поскольку это противоречит ст. 23.2 КоАП РФ. Представляется, что иные виды муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав помимо тех, которые определены в КоАПе РФ, образуются в соответствии с законами субъектов Федерации.

В выпускной квалификационной работе было обращено внимание на то, что членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, являются представители органов государственной и муниципальной власти и общественных организаций. В связи с таким совмещением полномочий, тем более, что в составе таких комиссий деятельность осуществляется на безвозмездной основе, т.е. на общественных началах, эффективность деятельности членов комиссии ставится под сомнение. В действующих

нормативных актах в основных требованиях к членам комиссий указан только возраст (достижение 21 года) и гражданство РФ. Однако, особая значимость деятельности комиссий обнаруживает необходимым урегулировать требования к членам комиссии. В частности, целесообразно было бы привлекать специалистов, способных работать в КДН, обладающих знаниями в области юриспруденции, психологии, руководители органов по профилактике безнадзорности, представители религиозных конфессий, общественные деятели.

В-пятых, полномочия КДН перечислены в частях 2-3 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, которые можно разделить на:

- общие полномочия КДН, которые реализуются в пределах их компетенции, определяемой законами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления;
- полномочия по принятию решений о допуске или недопуске лиц, имеющих судимость за совершение различных видов преступлений к педагогической, предпринимательской, трудовой деятельности;
- полномочия по принятию решения о применении мер воздействия.

В-шестых, на территории Самарской области действует межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области. Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Повестку дня заседаний и порядок их проведения определяет председатель Комиссии или заместитель председателя Комиссии по поручению председателя Комиссии. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины ее членов. Члены Комиссии участвуют в ее заседаниях без права замены.

В заседаниях принимают участие руководители областных министерств образования и науки, здравоохранения, культуры, спорта, социально-демографической и семейной политики, труда и занятости,

департамента общественной безопасности, представители силовых и надзорных ведомств, а также главы муниципалитетов региона.

Члены комиссии рассматривают вопросы, связанные с адаптацией детей-сирот после выхода из интерната, профилактикой правонарушений среди подростков, обсуждают вопросы организации взаимодействия психиатрической службы с субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних. Такое сотрудничество необходимо, чтобы помочь ребенку адаптироваться в учебном заведении, интегрироваться в детское общество. Члены комиссии рассматривают вопросы деятельности общественных организаций по патриотическому, духовному и культурному воспитанию несовершеннолетних, организацию работы с несовершеннолетними, преступившими закон и находящимися в изоляции от общества.

В целом, посредством проведения заседаний межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Российской Федерации осуществляет взаимодействие с другими органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и координирует их деятельность.

В-седьмых, в г.о. Тольятти система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав имеет двухуровневый характер и включает городские и районные комиссии. В свою очередь районные комиссии представлены тремя видами:

- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Автозаводского района городского округа Тольятти;
- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Центрального района городского округа Тольятти;
- комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Комсомольского района городского округа Тольятти.

В некоторых субъектах создаются общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые входят в систему КДН

субъекта Федерации. В состав таких комиссий входят представители образовательных учреждений, учреждений культуры, физкультуры и спорта, здравоохранения, сотрудники полиции, сотрудники местных администраций.

При формировании состава комиссий необходимо обращать внимание на сферу деятельности сотрудника комиссии, образование, опыт работы с детьми, включенность в проблемы несовершеннолетних и заинтересованность в их решении.

С целью совершенствования деятельности общественных комиссий были определены следующие направления:

- привлечение родителей к работе общественных комиссий и старшеклассников;
- обмен опытом между общественными комиссиями разных муниципальных районов;
- проведение исследований по изучению общественного мнения о работе общественных комиссий, выявлению проблем и трудностей несовершеннолетних и их семей;
- создание детских общественных комитетов;
- сотрудничество с градообразующими предприятиями;
- систематизация ведения документации по работе общественных комиссий.

Таким образом, деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав нуждается в совершенствовании посредством урегулирования Федеральным законом «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Бакаев А.А., Остапенко Н.И. Классификация субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних и механизм управления ими // Российский следователь. 2002. №11. С. 37-40.
2. 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. 107-110.
3. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учеб. пособие. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 580 с.
4. Беляева Л.И. Ювенальная юстиция: история и современность // Преподавание ювенального права и ювенальной юстиции в российских вузах: Материалы семинара. М., 2000. 340 с.
5. Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 25-29.
6. Васильева Я.В. Административно-юрисдикционные полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и их роль в профилактике преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016. № 3 (35). С. 34–39.
7. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
8. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апреля. № 67.
9. Грибанов Е.В., Помогалова Ю.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2019.

10. Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях (Принята 03.12.1986 Резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
11. Декрет ВЦИК от 07.03.1918 г. № 2 «О суде» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
12. Декрет СНК РСФСР от 14.01.1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
13. Декрет СНК РСФСР от 22.05.1925 г. «Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
14. Демин А.А. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 247-256.
15. Дерюга А.Н. Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при государственных органах исполнительной власти Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. 2008. № 3. С. 46-48.
16. Долгополов П.С. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав // СПС КонсультантПлюс. 2021.
17. Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 246-ГД (ред. от 11.04.2016) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 06 января. № 1(25554).
18. Законодательство Екатерины II. М., 2000. Т. 1. 650 с.
19. Зырянов С.М. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: от прошлого к настоящему // В сборнике: Правоохранительная

- деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований. Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербургский университет МВД России; сост.: А.В. Тарасов, П.Ф. Телепнев. 2016. С. 145-149.
- 20.Ильгова Е.В. Проблемы правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации // Законность. 2007. № 5. С. 55-59.
- 21.Ильгова Е.В. Проблемы правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 5. С. 17 - 21.
- 22.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
- 23.Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 24.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 25.Кривоносов А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. С. 92 – 93.
- 26.Кривоносов А.Н. Участковый уполномоченный милиции как субъект профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних // Российский судья. 2003. №5. С. 42-46.
- 27.Крюкова Н.И. История развития уголовного законодательства об ответственности несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. № 6. С. 23 - 27.

28. О результатах деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав городского округа Тольятти [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://tgl.ru> (дата обращения: 15.04.2021).
29. Письмо Минобрнауки России от 01.12.2015 г. № ВК-2969/07 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями о порядке признания несовершеннолетних и семей находящимися в социально опасном положении и организации с ними индивидуальной профилактической работы») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
30. Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 10.03.2020 г. № 728-п/1 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2020. 13 марта. № 17(2277).
31. Постановление Правительства РФ от 05.08.2015 г. № 796 (ред. от 10.07.2020) «Об утверждении Правил принятия комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и осуществляющей деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, решения о допуске или недопуске лиц, имевших судимость, к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних, а также формы этого решения» // СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4829.
32. Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 г. № 995 (ред. от 10.02.2020) «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по



- делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.
33. Постановление Правительства Самарской области от 23.06.2004 г. № 32 (ред. от 22.10.2020) «О межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 01 июля. № 118.
34. Постановление СНК СССР от 23.01.1942 г. № 75 (ред. от 18.08.1965) «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
35. Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31.05.1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
36. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики / Авт. Агапов А. Б. М.: Статут, 2002. 840 с.
37. Пронина В.С., Столбов Б.А. Положение о комиссиях по делам о несовершеннолетних: Комментарий. М., 1988. 270 с.
38. Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2012 г. № 1817-р (ред. от 28.12.2020) «О составе Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5654.
39. Сафин Ф.Ю. Некоторые актуальные проблемы предупреждения преступного поведения несовершеннолетних // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 2. С. 294-300.
40. Смирнова Н.В. Из опыта деятельности транспортных отделов милиции в борьбе с беспризорностью и безнадзорностью несовершеннолетних // Транспортное право. 2002. № 4. С. 45 – 46.
41. Состоялось заседание межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав 27 декабря 2019 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа:

[https://www.samregion.ru/press\\_center/news/sostoyalos-zasedanie-mezhvedomstvennoj-komissii-po-delam-nesovershennoletnih-i-zashhite-ih-prav/](https://www.samregion.ru/press_center/news/sostoyalos-zasedanie-mezhvedomstvennoj-komissii-po-delam-nesovershennoletnih-i-zashhite-ih-prav/) (дата обращения: 15.04.2021).

- 42.Спесивов Н.В., Морковская К.С. Правовой статус и полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на этапе исполнения актов, вынесенных ими и судами // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 1 (138). С. 56-63.
- 43.Таибова О.Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития // Lex russica. 2015. № 1. С. 59 - 66.
- 44.Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 45.Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 46.Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
- 47.Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177
- 48.Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.
- 49.Фельдштейн Г.С. Лекции по уголовному судопроизводству. М., 1915. С370 с.
- 50.Хорьков В.Н., Волчецкая Т.С., Лонская С.В., Казакова Г.В. Защита прав и ответственность несовершеннолетних: современные проблемы. Монография. Калининград, 2004. 284 с.