

УДК 34(091):342.951

Особенности правового положения комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Беларусь

М.К. ЧУПРИС

Определяются особенности правового положения комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Беларусь, вытекающие из анализа законодательного закрепления их роли и назначения, места в системе государственных органов, состава, обеспечивающего решение поставленных задач, и основной формы работы.

Ключевые слова: комиссия по делам несовершеннолетних, правовое положение, несовершеннолетний, обеспечение прав и свобод несовершеннолетних, коллегиальное рассмотрение, состав.

The peculiarities of the legal status of the commissions for the affairs of minors in the Republic of Belarus are defined in the article. They are based on an analysis of the legal regulation of their role and purpose, place in the system of state bodies, the basic forms of work, the membership that ensures the solution of the tasks.

Keywords: commissions for the affairs of minors, legal status, minor, ensuring the rights and freedoms of minors, collegial examination, membership.

Комиссии по делам несовершеннолетних в Республике Беларусь (далее – КДН или комиссии) относятся к государственным органам, которые в соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь «О правах ребенка» от 19.11.1993 № 2570-XII (далее – Закон «О правах ребенка») в своей деятельности руководствуются приоритетом защиты прав и законных интересов детей, равно как и названные в этой статье органы опеки и попечительства, прокуратура и суд. Только КДН относятся к специальным органам, ведущим работу с несовершеннолетними, правовое положение которых, вытекающее из анализа законодательного закрепления их роли и назначения, места в системе государственных органов, структуры, обеспечивающей решение поставленных задач и ключевых форм работы, не являлось предметом системного исследования в современной белорусской юридической науке.

Существование в Республике Беларусь КДН предусмотрено рядом законодательных актов, к основным из которых относятся Закон «О правах ребенка», Кодекс о браке и семье Республики Беларусь от 09.07.1999 г. № 278-3 (далее – КоБС), Закон Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 31.05.2003 № 200-3 (далее – Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»). Также действует специальное Положение «О порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних», утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. № 1599 (далее – Положение).

В Законе «О правах ребенка» установлено, что государственные органы призваны обеспечивать защиту прав и законные интересы ребенка. Аналогичное положение закреплено и в ст. 12 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в соответствии с которой КДН осуществляют меры по защите, восстановлению и реализации прав и законных интересов несовершеннолетних. Статьей 6 КоБС на КДН возложены обязанности по защите прав, вытекающих из брачных и семейных отношений.

В перечисленных нормативных правовых актах смещены акценты в закреплении роли КДН как органа, призванного не столько превентивно заботиться о правах и свободах несовершеннолетних, не допуская нарушения и обеспечивая их реализацию всем организационно-правовым механизмом, сколько в первую очередь осуществлять защиту прав и свобод при их нарушении.

Возникает вопрос о точности формулировки, отражающей защитную цель деятельности КДН, особенно в связи с тем, что базовым Законом, определяющим ее статус, является Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Предметом правового регулирования этого законодательного акта являются общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Задачами деятельности в связи с достижением поставленной цели являются: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений несовершеннолетних, выявление и устранение их причин и условий; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-психолого-педагогическая реабилитация несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение правонарушений (ст. 2 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Безнадзорность же согласно определению данного Закона представляет собой социальное явление, характеризующееся отсутствием надлежащего надзора за поведением и образом жизни несовершеннолетних, способствующим совершению ими деяний, содержащих признаки административного правонарушения либо преступления.

Указанные правовые нормы устанавливают, соответственно, и пределы деятельности КДН, показывают, на что следует обращать внимание при работе в комиссии. Поэтому в практической деятельности члены КДН исходят в первую очередь из понимания необходимости именно борьбы с беспризорностью и как части ее – обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних для недопущения такого общественного зла, как беспризорность.

Что касается обязанностей работников органов, учреждений и иных организаций, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, то в соответствии со ст. 10 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» они должны в рамках выполняемых задач по борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних еще и обеспечивать соблюдение их прав и законных интересов.

То есть вышеуказанным Законом в целом роль КДН формулируется довольно узко, что низводит комиссии до уровня специального правоохранительного органа и приводит исследователей к выводу о том, что признак профилактики безнадзорности и правонарушений является особым, универсальным, определяющим для системы субъектов профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних правонарушителей, а КДН относятся к первой группе таких субъектов, специально созданных для осуществления координационной и профилактической работы в отношении несовершеннолетних правонарушителей [1, с. 239–240].

Подобная целевая законодательная регламентация отражается также на практической деятельности КДН. Члены комиссии ориентированы на совершение активных действий по защите при обнаружении любых факторов, могущих повлиять негативно на несовершеннолетних, и применение правовых норм буквально.

Можно привести в пример реализацию меры по защите об отобрании детей, предусмотренной в ст. 85-1 КоБС. В соответствии с данной нормой, отобрание ребенка возможно по решению КДН при наличии ряда условий, одним из которых является ненадлежащее выполнение родителями (единственным родителем) своих обязанностей по воспитанию и содержанию ребенка, в связи с чем он находится в социально опасном положении. Критерии и показатели признания социально опасного положения утверждены Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 28 июля 2004 г. № 47 «Об утверждении инструкции о порядке выявления несовершеннолетних, нуждающихся в государственной защите» (далее – Постановление). К критериям, имеющим практическое применение, относятся как реально указывающие на опасность для ребенка, так и такие, которые прямо опасности не создают, например отсутствие адекватной возрасту ребенка медицинской помощи (на практике – отказ родителей от проведения профилактических прививок), недостаток заботы, обусловленный болезнью или бедностью, проживание несовершеннолетнего в семье, имеющей финансовые проблемы (на практике – в семье, имеющей задолженности по оплате за жилищно-коммунальные услуги (далее – ЖКУ). Однако данные показатели во многом носят оценочный характер и прямо не указывают на проблемы в семье. Ведь бедность и невозможность оплатить данные услуги, болезнь родителя прямо не характеризуют семью как неблагополучную, из которой следует забирать ребенка для общественного воспитания, которое не может заменить семейные ценности, даже при хорошем материальном обеспечении. В то же время не единичны случаи принятия решений комиссиями по таким основаниям. В подобных ситуациях КДН защищает ребенка от родителей, которые при наличии финансовых трудностей в качестве приоритета поставили обеспечение ребенка пищей, а не уплату за ЖКУ. Поэтому перед КДН можно ставить во-

прос о том, какие меры были предприняты ею для того, чтобы обеспечить права ребенка, сохранить для него семью? Именно такая задача прямо формулируется в Законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В связи с поставленным вопросом и для ответа на него предложим определение роли КДН с учетом необходимости не только защиты, а прежде всего **обеспечения прав несовершеннолетних**, что особенно важно в условиях, когда смещаются акценты в сторону усиления обеспечительного-превентивной, координирующей роли и значения органов государственного управления.

Государство не должно принимать на себя все функции по защите прав, но обязано обеспечить возможности для их реализации превентивно. В отношении прав несовершеннолетних роль органов государственного управления тем более видится в недопущении ситуации нарушения их прав. Защита прав несовершеннолетних как активное вмешательство является частью общего механизма их обеспечения, которая применяется лишь в крайних случаях – при необходимости противостояния имеющимся и выявленным нарушениям прав. В то время как обеспечение прав предполагает более широкую степень участия в решении дел несовершеннолетних. Именно об обязанности наилучшего и первоочередного обеспечения государством интересов ребенка, не только их защиты, но и необходимой заботы о ребенке для его благополучия говорится в ст. 3 Конвенции о правах ребенка, принятой 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

Подобный подход должен способствовать преобразованию механизма работы КДН с защитного на обеспечительный.

В ст. 12 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закреплена также задача КДН по принятию мер по реализации прав и законных интересов несовершеннолетних. Однако считаем, что именно термин «обеспечение» указывает на комплексный охват всех направлений деятельности соответствующего государственного органа по конкретному направлению. Он является сложносоставным, содержащим не только правовое регулирование предмета обеспечения, но и институциональные компоненты и процессуальные компоненты (деятельность данных органов и организаций, проявляющаяся в реализации методов и форм государственного управления). Обеспечение также охватывает правовые средства охраны и защиты, применяемые в случае нарушения прав.

Возможности реализации обеспечительного механизма в деятельности КДН можно проследить на следующем примере. При возникновении ряда таких обстоятельств, как финансовые проблемы у семьи, затруднения в уходе за ребенком по причине болезни родителей, особенности работы, обусловленные ее разъездным или вахтовым характером и т. п., родитель должен иметь возможность обратиться в КДН с заявлением об оказании поддержки семье в поиске работы родителям, ходатайстве комиссии о снижении стоимости за оказанные услуги по посещению детьми спортивных секций, кружков, обращении к субъектам хозяйствования с просьбой об оказании финансовой целевой помощи семьям, попавшим в сложную ситуацию (приобретение для детей школьной формы, одежды и обуви по сезону, лекарств и др.).

Применяя такие правила КДН станет органом, координирующим обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних, а не только процессы профилактики безнадзорности и правонарушений.

Данный правовой статус КДН возможно легально закрепить в законодательном акте общего характера, в частности Законе «О правах ребенка» путем определения понятия КДН как государственного органа обеспечения прав несовершеннолетних в Республике Беларусь.

Необходимость такого закрепления целевого назначения также обусловлена совмещением задач, закрепленных за КДН одновременно в области управленческой и административно-деликтной юрисдикции. Как известно, при привлечении к административной ответственности решаются задачи не только карательные, но и предупредительные и воспитательные.

В соответствии с гл. 3 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-3 (далее – ПИКоАП) КДН уполномочены привлекать к административной ответственности несовершеннолетних и их родителей в связи с неисполнением последними обязанностей по воспитанию детей, приведших к совершению несовершеннолетними правонарушений и преступлений. Такая подведомственность является исключительной. Компетенция КДН ограничена лишь в части рассмотрения дел о правонарушениях, совершенных несовершеннолетними иностранными гражданами и лицами без гражданства,

постоянно не проживающими в Республике Беларусь, а также когда санкцией статьи Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 (далее – КоАП) предусмотрена конфискация. Такие дела рассматриваются судом.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о КДН как органе, выделенном в системе государственных органов не по предметному критерию, управленческому объекту или сфере, как все остальные органы, а по субъектному признаку – разрешение всех дел, связанных с необходимостью обеспечения прав несовершеннолетних, в том числе при привлечении к административной ответственности несовершеннолетних и их родителей в связи с ненадлежащим воспитанием детей.

Отмеченная универсальность функций и компетенции КДН, полагаем, во многом обусловлена тем, что они созданы в Республике Беларусь при органах государственного управления общей компетенции на трех организационно-правовых уровнях: на республиканском уровне при Совете Министров Республики Беларусь и на двух уровнях системы местного управления в порядке административной подчиненности: при облисполкомах (Минском горисполкоме), а также при райисполкомах, горисполкомах, администрациях районов в городах в качестве их структурных подразделений, им подотчетны, подконтрольны и осуществляют свою деятельность под их непосредственным руководством. У данных комиссий нет ведомственной подчиненности, а их материально-техническое обеспечение осуществляется за счет соответствующего местного бюджета.

Комиссии не являются юридическими лицами, но выполняют в рамках закрепленной за ними компетенции по обеспечению прав и свобод несовершеннолетних общие функции государственного органа, при котором они созданы: планирование (п. 5, 20, 29.9 Положения), правовое регулирование, связанное с разработкой нормативных правовых актов в сфере своей деятельности (п. 4.4, 16.3, 29.1-1 Положения и др.), организация, например, обучения, трудового и бытового устройства несовершеннолетних, досрочно прекративших образовательные отношения (п. 29.1-2 Положения); руководство (п. 29.3–29.5 Положения); координация деятельности иных государственных органов и организаций (п. 29.1 Положения); контроль (п. 4.3, 16.2, 18.2, 29.1-1 Положения). Кроме того, для целей реализации перечисленных функций КДН наделены достаточными управленческими полномочиями по отобранию детей, помещению их на государственное обеспечение, признанию их нуждающимися в государственной поддержке и др.

Такие значительные полномочия КДН обусловлены их местом в структуре органов государственного управления общей компетенции, призванных решать все вопросы развития соответствующей территории, обеспечения и защиты прав и свобод граждан, их надлежащей жизнедеятельности. Решения, принятые исполкомами, обязательны для исполнения нижестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также всеми иными расположенными на соответствующей территории организациями и гражданами. Решения, принятые Советом Министров, в свою очередь, обязательны на всей территории Республики Беларусь. Юридическая сила принятых решений и иных совершенных действий органами государственного управления общей компетенции обеспечивается также экономическими основами их деятельности, а именно распоряжением средствами республиканского и местного бюджетов.

В связи с указанным, комиссии по делам несовершеннолетних имеют все возможности для организации своей деятельности и реализации принятых ими решений, обеспеченные силой органов общей компетенции.

Таким образом, создание комиссий при органах общей компетенции – вторая важная особенность, определяющая специфичность их правового положения.

Полагаем, что нахождение КДН в структуре органов общей компетенции в настоящее время предоставляет им больше возможностей, чем предлагаемый в юридической науке вариант их выделения в самостоятельный орган исполнительной власти. По этому поводу российский ученый В.Н. Закопырин отмечает, что такая комиссия «должна быть учреждением обособленным: организационно – не входить в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением; функционально – основное назначение данного органа заключается в осуществлении управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности; юридически – данный орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами» [2, с. 169].

Третья особенность сводится к специфике основной формы деятельности КДН – коллегиальности. Название данного органа – комиссия предполагает коллегиальную форму его работы. Отмечая преимущества коллегиального рассмотрения дел, ученые указывают на гарантирован-

ность при таком рассмотрении от совершения многих ошибок, которые могут иметь место при разрешении дел единоличным порядком [3, с. 8]. А по справедливому замечанию Г.И. Петрова, коллегиальное рассмотрение дает возможность найти в процессе обсуждения правильное, зрелое решение каждого сложного вопроса на основе мнения большинства [4, с. 175].

Коллегиальное рассмотрение дел в КДН тем более важно, поскольку решаются жизненно важные вопросы детей. Не случайно поэтому в составы КДН включены не только специалисты в области государственного управления, но и педагогические и медицинские работники, представители молодежных общественных объединений и спортивных учреждений и др., а заседания комиссии осуществляются при участии прокурора.

Указанный состав определяет четвертое особое юридическое свойство КДН, сохраненное за ними с советского времени, – их государственно-общественный характер, который признается большинством ученых, исследовавших их правовое положение [1, с. 241], [5, с. 3–4], [6, с. 4], [7, с. 10], [8, с. 7], [9, с. 36], [10, с. 25–28], [11, с. 183–184], [12, с. 17]. Несмотря на то, что они формируются при органах государственного управления общей компетенции, в их составы включаются члены, выполняющие полномочия на общественных началах, которые не несут юридической ответственности за недостатки и упущения в работе в комиссии.

Анализируя мнения ученых по отмеченной проблематике, нами было замечено неоднозначность их позиций относительно определения места КДН в системе государственных органов. Одни указывают на схожесть комиссий с органами государственной власти [12, с. 7–8] (а не их прямую принадлежность к ним – *замечание М.Ч.*), или вообще указывают на юридическую невозможность их отнесения ни к одной из ветвей государственной власти [13, с. 32], или сближают КДН с органами общественной самодеятельности [10]. Встречается и противоположная точка зрения. Так, В.Н. Закопырин, обосновывая мнение о нахождении КДН в системе органов исполнительной власти, не признает общественной природы современной КДН, объясняя ее указанную сущность «идеологической подоплекой периода их становления» и недостаточностью понимания значения деятельности этого органа [2, с. 11].

Несмотря на встречающиеся категоричные замечания, абсолютным большинством ученых фактически разделяется компромиссное мнение о государственно-общественной природе КДН, но одновременно указывается, что «способы формирования комиссий, отдельные государственно-властные полномочия дают основания для вывода о том, что в наибольшей степени комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав реализуют государственные начала в своей деятельности и относятся к органам исполнительной власти» [13, с. 40].

Отмеченные нами выше признаки в своей совокупности также свидетельствуют о прямом нахождении КДН в системе органов государственного управления, несмотря на отдельные характеристики общественного характера их деятельности, которые свидетельствуют о значении, придаваемом данному образованию населением.

Участие представителей общественности в работе КДН обусловлено значением, придаваемым государством и обществом обеспечению прав детей. Поэтому мы также придерживаемся позиции о том, что говорить об исключении участия общественности в деятельности КДН преждевременно.

Вместе с тем, рост внимания к обеспечению прав несовершеннолетних со стороны государства требует одновременного усиления государственных начал в деятельности КДН. Например, для Российской Федерации актуально определение ведомственной принадлежности КДН, то есть юридическое закрепление их в системе органов исполнительной власти [2, с. 11], [13, с. 47–49]. Для Республики Беларусь данный вопрос не значим, поскольку статус КДН как органов, находящихся в указанной системе, юридически закреплен. Однако усиление государственного вектора в деятельности КДН все же целесообразно через изменение ее состава и включение большего числа членов на постоянной и профессиональной основе, что позволит выполнять в полной мере координационные функции данной комиссией, а также через изменение механизма принятия решений по вопросам привлечения лиц к административной ответственности ограниченным количеством членов комиссии, профессионально и постоянно осуществляющими полномочия в КДН или не входящими в состав членов комиссии на правах штатного работника, но имеющими юридическое образование.

Таким образом, специфика правового положения КДН в Республике Беларусь обусловлена следующими особенностями:

1. Их особой ролью как специально выделенных в системе органов государственного управления для разрешения всех дел, связанных с необходимостью обеспечения прав несовершеннолетних, в том числе при привлечении к административной ответственности. В законодательстве роль КДН закреплена как органов узко профилактической направленности, в деятельности которых на первое место ставятся задачи по профилактике безнадзорности и совершения правонарушений, а не охраны самого детства, прав и свобод несовершеннолетних. Для изменения сложившейся ситуации предлагается закрепить в законодательном акте общего характера (Законе «О правах ребенка») понятие КДН как государственных органов обеспечения прав несовершеннолетних.

2. Созданием КДН при органах государственного управления общей компетенции в составе, обеспечивающем государственно-общественный характер их деятельности, и коллегиальностью при принятии ими решений.

Современные роль и значение КДН в Республике Беларусь свидетельствуют о необходимости сохранения участия общественности в их деятельности. Для усиления государственных начал предлагается включать в их составы большее число членов на постоянной и профессиональной основе, а привлечение к административной ответственности осуществлять ограниченным количеством членов комиссии, осуществляющих в ней полномочия в качестве штатных работников, а также с участием других членов комиссии, имеющих юридическое образование.

Литература

1. Слобода, Е.Н. Органы профилактики правонарушений несовершеннолетних в Республике Беларусь / Е.Н. Слобода // Право и демократия : сб. науч. тр. ; редкол. : В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2012. – Вып. 23. – С. 238–251.
2. Закопырин, В.Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.Н. Закопырин. – М., 2006. – 233 с.
3. Ключниченко, А.П. Административные комиссии / А.П. Ключниченко, А.П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1975. – 112 с.
4. Петров, Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – 304 с.
5. Пронина, В.С. Комментарий к Положениям о комиссиях по делам несовершеннолетних / В.С. Пронина. – М. : Юрид.лит, 1968. – 144 с.
6. Смирнова, Л.Е. Комиссии по делам несовершеннолетних (социально-правовые вопросы предупреждения и борьбы с безнадзорностью и правонарушениями детей и подростков) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 711 / Л.Е. Смирнова ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 1968. – 20 с.
7. Ключинская, Л.А. Комиссии по делам несовершеннолетних / Л.А. Ключинская. – Рига : Зинатне, 1970. – 169 с.
8. Глухов, Н.П. Комиссии при исполкомах местных Советов депутатов трудящихся: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.П. Глухов. – М. : Моск. гос. ун-т, 1974. – 22 с.
9. Барило, Т.С. Комиссия по делам несовершеннолетних / Т.С. Барило. – Киев, 1976. – 90 с.
10. Дерюга, А.Н. Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при государственных органах исполнительной власти Российской Федерации / А.Н. Дерюга // Вопросы ювенальной юстиции. – 2008. – № 3. – С. 25–28.
11. Филатова, А.С. Понятие учреждений со смешанной природой / А.С. Филатова // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2009. – № 2. – С. 180–185.
12. Деменчук, Д.В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д.В. Деменчук. – Москва, 2014. – 24 с.
13. Братановский, С.Н. Административно-правовое регулирование организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Российской Федерации / С.Н. Братановский, Д.В. Деменчук. – М.-Берлин : Директ-Медиа, 2014. – 138 с.