

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 34.07

КОМИССИЯ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ КАК СУБЪЕКТ СПЕЦИАЛЬНОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ
(Полоцкий государственный университет)*

Рассматриваются органы и учреждения, осуществляющие профилактическую деятельность в отношении несовершеннолетних в Республике Беларусь. Предлагается авторская классификация соответствующих органов, выделяются их отличительные признаки. Обосновывается необходимость изменения роли и функционального назначения комиссий по делам несовершеннолетних в системе органов и учреждений, осуществляющих профилактику в отношении несовершеннолетних правонарушителей в Республике Беларусь.

Ключевые слова: профилактика, субъект профилактики, несовершеннолетние, правонарушение.

Введение. Органы и учреждения, осуществляющие профилактику правонарушений несовершеннолетних, представляют собой неотъемлемую часть государственно-правового механизма охраны детства, в связи с чем они (как и иные государственные органы) обладают такими характеристиками, как: легитимность, многоуровневость и организационно-функциональная специализация. Легитимность (от лат. *legitimus* – согласный с законами, законный, правомерный) – политико-правовое понятие, выражающее «положительное отношение населения государства, его больших групп, общественного мнения к действующим институтам государственной власти, признание их правомерности» [1, с. 364].

Многоуровневость органов и учреждений ювенальной юстиции обусловлена особенностями административно-территориального деления Республики Беларусь, согласно которому функционирование органов и учреждений для несовершеннолетних правонарушителей, как правило, осуществляется на республиканском, областном и местном уровнях. Организационно-функциональная специализация органов и учреждений ювенальной юстиции, в свою очередь, предполагает: их структурное обособление в особую специализированную систему органов; наличие у персонала данных органов особой профессиональной компетентности, которая может быть определена как качество человека, завершившего образование определенной ступени, выражающееся в готовности (способности) на его основе к успешной и эффективной деятельности [2, с. 13]; осуществление профилактической и юрисдикционной деятельности по особо регламентированной процедуре.

Специфическими признаками всех органов и учреждений по профилактике правонарушений несовершеннолетних являются: *во-первых*, их двойственная правовая природа, заключающаяся в том, что, с одной стороны, они призваны реагировать на факт правонарушения, совершенного несовершеннолетним, с другой – осуществлять защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в процессе своей деятельности; *во-вторых*, сфера деятельности органов и учреждений ювенальной юстиции распространяется только на правоотношения, основанием возникновения которых выступает факт совершения правонарушения лицом, не достигшим 18-летнего возраста; *в-третьих*, постоянное взаимодействие с так называемыми вспомогательными органами и учреждениями, предоставляющими «неюридическую» информацию о личности подростка и его социальном окружении. Несмотря на то, что данные службы выполняют вспомогательную функцию, ни один процесс по делам несовершеннолетних невозможен без их участия.

Основная часть. В Республике Беларусь система органов и учреждений, осуществляющих профилактику правонарушений несовершеннолетних, определена в Законе Республики Беларусь от 31 мая 2003 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и Законе Республики Беларусь от 9 января 2017 года «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [3]. В части 2 статьи 1 вышеуказанного Закона говорится о том, что «Органами, осуществляющими профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, являются: комиссии по делам несовершеннолетних; органы опеки и попечительства; Министерство образования Республики Беларусь; структурные подразделения областных (Минского городского) исполнительных комитетов, городских, районных исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере образования; Министерство здравоохранения Республики Беларусь, структурные подразделения областных (Минского городского) исполнительных комитетов, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере здравоохранения,

органы управления здравоохранением других республиканских органов государственного управления; Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, структурные подразделения областных (Минского городского) исполнительных комитетов, городских, районных исполнительных комитетов, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере труда, занятости и социальной защиты; Министерство внутренних дел Республики Беларусь, территориальные органы внутренних дел Республики Беларусь.

Ввиду многочисленности, многоуровневости и неоднородности субъектов профилактической деятельности представляется целесообразным осуществить их систематизацию. Так, в зависимости от характера и направленности профилактических мер различают *общую и индивидуальную профилактику*; в зависимости от времени проведения профилактических мероприятий – *раннюю и непосредственную профилактику*; в зависимости от методов профилактического воздействия – *моральную и правовую профилактику* [4, с. 12].

Каждому виду (уровню) профилактики, как отмечает О.И. Бажанов, соответствует деятельность определенных субъектов. Так, уровню ранней профилактики, на котором происходит выявление социального и семейного неблагополучия, фактов беспризорности и безнадзорности подростков, соответствует деятельность учреждений образования, здравоохранения, органов опеки и попечительства, социальной защиты и др. При устойчивом отклоняющемся поведении, в зависимости от характера и уровня его криминализации, профилактическую работу с подростками проводят комиссии и инспекции по делам несовершеннолетних. При совершении преступления выполнение задач по непосредственной профилактике, наряду с названными органами, обеспечивают органы уголовной юстиции [5, с. 345].

Ввиду многочисленности субъектов профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних правонарушителей органы и учреждения профилактики должны обладать особым признаком, который, будучи универсальным, сможет стать определяющим в их системе. В качестве такого признака может выступать признак целенаправленной деятельности, согласно которому все субъекты профилактики можно разделить на следующие группы:

1) органы и учреждения, специально созданные государством для осуществления координационной и профилактической работы в отношении несовершеннолетних правонарушителей (комиссии по делам несовершеннолетних);

2) органы и учреждения, осуществляющие функции по профилактике противоправного поведения несовершеннолетних в качестве одного из направлений более широкой социальной деятельности (учреждения образования, здравоохранения, службы занятости);

3) органы и учреждения уголовной юстиции, осуществляющие профилактическую деятельность в отношении несовершеннолетних правонарушителей в качестве одного из направлений правоохранительной деятельности (инспекции по делам несовершеннолетних, приемники-распределители для несовершеннолетних);

4) субъекты, осуществляющие профилактическую деятельность на общественных началах (родительский патруль).

В Республике Беларусь специальным органом, на который возложены функции по осуществлению профилактики правонарушений несовершеннолетних, а также координации деятельности всех субъектов профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних, являются комиссии по делам несовершеннолетних. Их деятельность регламентируется Постановлением Советов Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. № 1599, которым утверждено Положение «О порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних» [6].

В настоящее время основными направлениями деятельности комиссий по делам несовершеннолетних являются:

1) координация деятельности всех органов и учреждений, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

2) мероприятия по непосредственной профилактике правонарушений несовершеннолетних;

3) контрольная деятельность;

4) административно-юрисдикционная деятельность.

Координационная деятельность комиссий выражается в разработке и реализации комплексных мероприятий (программ) по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в обобщении и распространении положительного опыта работы субъектов профилактики, в организации их индивидуальной профилактической работы.

Профилактические мероприятия, проводимые комиссией по делам несовершеннолетних: посещение несовершеннолетних по месту жительства, работы или учебы; проведение бесед с подростками, их родителями и иными лицами; организация приема граждан; составление заявлений в суд о помещении (переводе, прекращении пребывания) несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные или лечебно-воспитательные учреждения; участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и иных антиобщественных действиях несовершеннолетних и их родителей.

Контрольная деятельность комиссий выражается в осуществлении контроля: за состоянием воспитательно-профилактической работы в отношении отдельных категорий несовершеннолетних; за условиями воспитания, обучения и содержания несовершеннолетних в учреждениях, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, специализированных учреждениях для несовершеннолетних; за исполнением своих постановлений.

Особый статус суда в системе органов государственной власти предопределил судебную форму защиты прав и законных интересов граждан в качестве приоритетной ввиду ее надежности и эффективности. В этой связи комиссия по делам несовершеннолетних как орган, обладающий юрисдикционными полномочиями в отношении несовершеннолетних правонарушителей, должна гарантировать такой уровень защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в административном порядке, который был бы не ниже уровня защиты в судебном порядке. Однако на практике складывается иная ситуация. Заседания комиссий проводятся по мере необходимости (как правило, 3–4 раза в месяц). Материалы, поступившие на рассмотрение в комиссию по делам несовершеннолетних, предварительно изучаются председателем комиссии и секретарем. В настоящее время на одном заседании комиссии рассматривается в среднем от 15 до 40 дел. О месте и времени заседания комиссии в обязательном порядке извещаются прокурор, несовершеннолетний и его родители, члены комиссии, а в случае необходимости – и иные лица. Однако прокуроры и их помощники в силу своей загруженности нередко не присутствуют на заседаниях комиссии по делам несовершеннолетних. Это ставит под угрозу законность действий членов комиссии, поскольку именно прокуратура является государственным органом, осуществляющим надзор за точным и единообразным соблюдением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь. Как правило, на заседании комиссии по делам несовершеннолетних, кроме председателя комиссии и секретаря, присутствуют врач-нарколог, районный педиатр, представители местных детских культурно-образовательных центров, социальный педагог (психолог) и др.

Ранее (во времена БССР) в некоторых комиссиях учреждалась должность общественных инспекторов, которые осуществляли сбор сведений о личности несовершеннолетних правонарушителей. Кроме того, в каждой комиссии имела штатная должность ответственного секретаря, в обязанности которого входило ознакомление со всеми материалами, поступающими в комиссию, организация повседневной работы комиссии, дежурства, прием населения и др. [7, с. 15].

В настоящее время вышеупомянутые функции выполняет секретарь комиссии. Иные члены комиссии не являются лицами, обладающими специальными познаниями в сфере осуществления юрисдикционной деятельности в отношении несовершеннолетних правонарушителей, поскольку исполняют свои обязанности на общественных началах, то есть совмещают работу в комиссии с основной служебной деятельностью в правоохранительных органах, учреждениях образования, здравоохранения и др. Такая ситуация не может не влиять на качество работы комиссий, а также на уровень обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. В итоге нередко в течение одного года комиссией рассматривается несколько дел в отношении одного и того же подростка, что свидетельствует о недостаточной эффективности ее деятельности.

В научных работах авторы С.В. Зуева [8, с. 64] и С.А. Максименя [9, с. 38] указывают на то, что наличие такого большого количества дел на рассмотрении комиссий по делам несовершеннолетних, «отсутствие тщательной подготовки дел, их массовый, поточный метод рассмотрения» отражаются на качестве работы комиссий. В этой связи назрела необходимость освободить комиссии по делам несовершеннолетних от рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних и передать ее административно-юрисдикционные полномочия в ведение иного государственного органа, например, суда. Такое положение позволит обеспечить надлежащий уровень защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а также активизировать координационно-контролирующие функции комиссий.

Как отметил В.М. Хомич, комиссии по делам несовершеннолетних – это органы, которые «по своему составу и возможностям не могут вести повседневную работу с несовершеннолетними правонарушителями, скорее – это координирующие и контролирующие органы, хотя их полномочия сегодня шире» [10, с. 94]. На координирующую роль комиссий в организации деятельности органов и учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних указывают также Ю.Д. Блувштейн [11, с. 33], С.В. Зуева [8, с. 60], что обусловлено участием в работе комиссий руководителей практически всех государственных органов и учреждений, призванных осуществлять борьбу с правонарушениями несовершеннолетних, а также заниматься их обучением и воспитанием. По мнению В.В. Устиновой, «такой межведомственный характер комиссий помогает обеспечить повседневную связь и взаимодействие всех учреждений, занятых воспитанием подрастающего поколения и предупреждением правонарушений в масштабе района, города, области» [12, с. 8]. В зарубежных государствах, к слову сказать, основное назначение органов профилактики (комиссий (комитетов) по охране детства) заключается в обеспечении юридической защиты прав и законных интересов несовершеннолетних от преступных посягательств, а не борьба с правонарушениями.

Заключение. В целях оптимизации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Беларусь, а также обеспечения надлежащего уровня защиты прав и законных интересов несовершеннолетних правонарушителей при осуществлении в отношении них административно-юрисдикционной деятельности юрисдикционные полномочия комиссий по делам несовершеннолетних районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов, администраций районов в городах целесообразно передать в суд. *Комиссии по делам несовершеннолетних, таким образом, должны стать основным субъектом профилактики правонарушений несовершеннолетних, реализующим координационно-контролирующие полномочия, наиболее соответствующие их правовой природе.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь / М.Е. Волосов [и др.] ; под общ. ред. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 858 с.
2. Макаров, А.В. Проектирование стандартов высшего образования нового поколения по циклу социально-гуманитарных дисциплин / А.В. Макаров // Выш. шк. – 2005. – № 6. – С. 11–18.
3. О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 9 янв. 2017 г., № 18-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – 2017. – Режим доступа: http://www.pravo.by/upload/docs/op/H11700018_1484600400.pdf. – Дата доступа : 02.10.2017.
4. Круглов, В.А. Профилактическая деятельность милиции / В.А. Круглов / М-во внутр. дел Респ. Беларусь ; Акад. МВД Респ. Беларусь. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1998. – 37 с.
5. Борьба с преступностью в Беларуси: научные основы и концептуальные решения / О.И. Бажанов [и др.] ; под ред. О.И. Бажанова. – Минск : Право и экономика, 2005. – 403 с.
6. О порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 дек. 2003 г., № 1599 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 142. – 5/13515.
7. Ключинская, Л.А. Комиссии по делам несовершеннолетних / Л.А. Ключинская. – Рига : Зинатне, 1970. – 169 с.
8. Зуева, С.В. Социально-педагогические условия совершенствования правозащитной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.06 / С.В. Зуева. – М., 2000. – 199 л.
9. Максименя, С.А. Преступность несовершеннолетних в Республике Беларусь. Криминологическая характеристика и оценка эффективности системы профилактики / С.А. Максименя / Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Респ. Беларусь. – Минск : БГУФК, 2008. – 117 с.
10. Хомич, В.М. Формы реализации уголовной ответственности / В.М. Хомич. – Минск : Белорус. гос. ун-т, 1998. – 132 с.
11. Бойко, С.С. Проблемы административно-юрисдикционной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав / С.С. Бойко // Юрист-правовед. – 2006. – № 6. – С. 34–38.
12. Устинова, В.В. Предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних комиссией по делам несовершеннолетних / В.В. Устинова. – М. : Знание, 1973. – 40 с.

Поступила 09.10.2017

COMMISSION FOR THE AFFAIRS OF MINORS AS A SUBJECT OF SPECIAL PREVENTION OF JUVENILE OFFENSES

A. YARMATS

The article lists the bodies and institutions that carry out preventive activities with regard to minors in the Republic of Belarus. The author's classification of the relevant bodies is suggested, their distinctive features are highlighted. The necessity of changing the role and functional appointment of the commissions on juvenile affairs in the system of bodies and institutions that carry out prevention with regard to juvenile offenders in the Republic of Belarus is substantiated.

Keywords: *prevention, subjects of prevention, minor, offenses.*