

Деменчук Д. В., преподаватель кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва), кандидат юридических наук

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

Эффективность — основной показатель качества работы системы, характеризующий степень ее способности выполнять свою функцию. При оценке эффективности деятельности системы необходимо обратиться к определению эффективности действия правовых норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения.

Концепция И. С. Самощенко и В. И. Никитинского является наиболее разработанной в теоретическом отношении. Рассматривая эффективность права в качестве явления, связанного с процессом управления, ее авторы определяли данное понятие как соотношение реально полученных результатов с целями, которые были поставленыⁱ.

В настоящее время эффективность закона предлагается определять по позитивным и негативным показателям его реализации и по индикаторам фактической деятельностиⁱⁱ.

Эффективное воздействие на общественные отношения возможно только при четком выражении современных социально-экономических и политических реалий. Чтобы законодательные нормы могли успешно выполнять возложенные на них задачи, требуется повышение их эффективностиⁱⁱⁱ.

Понятие эффективности закона как фактической реализации сформулированной законодателем цели соответствующего правового предписания, характерное для классической позитивистской юридической теории, являющейся доминирующей в отечественном правоведении, предполагает конкретизацию понятий «цель», «последствия» и «результат» действия нормативного правового акта как предпосылки для содержательного анализа эффективности конкретных правовых предписаний^{iv}.

В основе механизма правового регулирования лежит правовая норма^v. Право, как инструмент социального управления, призвано упорядочивать общественные отношения.

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — Комиссия) является координирующим органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и призвана во взаимодействии с другими органами и учреждениями этой системы устранять причины и условия, способствующие антиобщественному поведению подростков^{vi}.

Эффективность норм, регулирующих деятельность Комиссий, не отвечает сложившейся действительности. Прежде всего, речь идет о неопределенности правового статуса и места Комиссий в системе органов государственного управления, от чего, в свою очередь, зависит их компетенция в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних^{vii}.

Отсутствие общего государственного подхода к четкому определению правового статуса Комиссий снижает качество и эффективность работы не только их самих, но и всей системы профилактики^{viii}.

Всякая система и ее отдельные элементы для слаженной работы должны функционировать на основе общих и объединяющих начал, которые могут быть представлены в качестве принципов, быть общими и частными^{ix}. Принципы должны лежать в основе формирования, функционирования и совершенствования любого органа государства, и Комиссии не являются исключением.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не создает самой системы взаимодействующих институтов, осуществляющих профилактику правонарушений несовершеннолетних, а только перечисляет структуры, определяя их полномочия^x. Основной проблемой государственной политики в отношении несовершеннолетних является отсутствие системной консолидированной деятельности всех существующих институтов^x.

Многоплановость поставленных перед Комиссиями задач, возложение большого объема функций на один орган не может считаться эффективным по ряду причин: во-первых, Комиссии являются одновременно координирующим и контролирующим органом; во-вторых, при совмещении функций по защите прав и законных интересов несовершеннолетних с функцией рассмотрения дел об административных правонарушениях происходит нарушение системного принципа однородности управляемого явления^{xi}. Сочетание разнородных функций по средствам воздействия и методам управления снижает компетентность принимаемых управленческих решений и ограничивает время, которое Комиссии могут уделить каждой в отдельности^{xii}.

Эффективность деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних следует рассматривать и с позиции их обеспеченности кадровыми ресурсами. В их состав в основном должны входить должностные лица, имеющие профильное образование, опыт работы и соответствующие полномочия для решения стоящих перед Комиссиями задач. Следует отказаться от принципа организации деятельности Комиссий преимущественно на общественных началах, укрепить их состав кадровыми сотрудниками, способными анализировать состояние детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений, содействовать объединению усилий всех структур, заинтересованных в профилактике и ликвидации девиантного поведения^{xiii}.

Основной формой координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются заседания Комиссии^{xiv}, на которых принимается постановление, призванное закрепить ее решение как коллегиального органа. Положение 1967 г., предоставляя Комиссии такое право, не разъясняет круг вопросов, по которым оно применяется. Практика сложилась таким образом, что основанием для принятия постановления является доклад на заседании Комиссии по определенной проблеме: определение прокуратуры, данные годового отчета, конкретное происшествие и т. д. — основания, характерные как для городской, так и районной Комиссий. При этом постановления, принятые Комиссией, являются обязательными для исполнения всеми звеньями системы^{xv}.

Однако действующим законодательством не определена ответственность за неисполнение решений Комиссий как органами государственного управления и должностными лицами, так и гражданами, в отношении которых данное решение принято.

Во многом на деятельность Комиссий по предупреждению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, влияет такой фактор, как неслаженная межведомственная работа органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

Именно от сбора информации, анализа и обобщения полученных данных должны выстраиваться мероприятия и осуществляться конкретные меры по профилактике и предупреждению безнадзорности, беспризорности и правонарушений, совершенных как несовершеннолетними, так и в отношении них.

Сужение круга субъектов, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, является актуальной проблемой для института административной ответственности в целом. Первыми ее обозначили ученые, занимающиеся изучением административной ответственности должностных лиц, которые предложили сузить круг таких субъектов^{xvi}.

Вместе с тем, нормы, определяющие механизм реализации правозащитных функций Комиссий, четкое определение их профилактической и координирующей функции отсутствуют^{xvii}.

Компетенция Комиссий в соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» сформулирована общим образом: Комиссии обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних; готовят совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы по вопросам, предусмотренным законодательством; рассматривают представления органа образования; обеспечивают оказание помощи в устройстве на работу или в учебные заведения несовершеннолетних; применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, родителей и законных представителей; составляют отчеты о своей деятельности.

Разработка и осуществление мер должны производиться в рамках действующего международного и российского законодательства.

Задача Российского государства — построение целостной, действующей системы. Ее создание диктуется задачами, связанными с проведением административной реформы^{xviii}.

В настоящее время комиссии как органы, альтернативные суду, для несовершеннолетних и их родителей являются органом, во многом его заменяющим. Они осуществляют меры воспитательного воздействия, назначаемые судом, и обеспечивают эффективность исполнения судебного решения в соответствии с международными стандартами^{xix}.

Реформирование системы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав может начаться с предоставления им дополнительных полномочий по взаимодействию с судом для более эффективного обеспечения интересов несовершеннолетнего. Комиссии могли бы стать связующим звеном между несовершеннолетними, их родителями и другими органами предупреждения и профилактики правонарушений, судом, общественностью.

Эффективность применяемых комиссиями мер может рассматриваться в ряду актуальных проблем повышения эффективности их деятельности: организационных, кадровых, координационных, правоохранительных и правозащитных функций^{xx}.

Сегодня необходимо разработать и принять Федеральный закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации». Данный законодательный акт призван унифицировать подходы к пониманию статуса Комиссии, определить единую на территории всей Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав^{xxi}, расширить существующие полномочия этих органов.

-
- ⁱ Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Учен. зап. ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. — С. 71.
- ⁱⁱ Тихомиров Ю. А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона // Законодательство и экономика. — 2008. — № 6. — С. 6, 8.
- ⁱⁱⁱ Рогачева О. С. К вопросу о необходимости модернизации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2011. — № 11. — С. 15–17.
- ^{iv} Правовые акты: оценка последствий: Науч.-практ. пос. / А. В. Кашанин, Ю. А. Тихомиров, С. В. Третьяков и др.; Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — М., 2011. Гл. 1. — С. 186.
- ^v Нарозников Н. К. К вопросу о договорном регулировании // Юридический мир. — 2007. — № 11. — С. 39–43.
- ^{vi} Ст. 11 Федерального закона РФ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 01 сентября 2013 г.) // СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177, далее — ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
- ^{vii} Рекомендации парламентских слушаний на тему «Повышение эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних: перспективы законодательного регулирования» / Комитет ГД по вопросам семьи, женщин и детей 20 мая 2008 г. (Протокол № 14).
- ^{viii} Ильгова Е. В. Еще раз к вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, или Услышит ли Москва регионы? // Вопросы ювенальной юстиции. — 2012. — № 1–3. — С. 29–32.
- ^{ix} Дугенец А. С., Масленников М. Я. Гарантии законности в производстве по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. — 2011. — № 2 (14) — С. 3–11.
- ^x Краснова О. В. Некоторые психологические аспекты стремительного роста детской преступности и пути их решения // Юридическая психология. — 2006. — № 3. — С. 9–18.
- ^{xi} Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних: Дис.... канд. юрид. наук. — Омск, 2001. — С. 145.
- ^{xii} Раздел 17 Минимальных стандартов правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. — Нью-Йорк, 1992. — С. 202.
- ^{xiii} О парламентских слушаниях «Детская безнадзорность и беспризорность как один из факторов угрозы национальной безопасности России»: Постановление СФ ФС РФ от 5 декабря 2001 г. № 389-СФ // Парламентская газета. 2001. 26 дек.

-
- xiv Белянинова Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: постатейный // СПС «КонсультантПлюс», 2010.
- xv Беспалова А. О., Кошелева Е. Ю. Документирование взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и государственных учреждений по вопросам защиты прав детей // Делопроизводство. — 2012. — № 1. — С. 28–33.
- xvi Гомонов С. А. Проблема сужения круга субъектов административной юрисдикции // Мировой судья. — 2012. — № 1. — С. 2–3.
- xvii Рекомендации парламентских слушаний на тему «Законодательное обеспечение практики внедрения ювенальных технологий в деятельность судов общей юрисдикции и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации» // Вопросы ювенальной юстиции. — 2009. — № 6. — С. 38–40.
- xviii Крылова Е. Г. Трансформация принципов правового государства в системе государственной службы Российской Федерации // Философия социальных коммуникаций. — 2013. — № 2 (23). — С. 48.
- xix Чернобровкин В. С. Место комиссий по делам несовершеннолетних в системе ювенальной юстиции // Вопросы ювенальной юстиции. — 2005. — № 1 (4). — С. 9–13.
- xx Дугенец А. С., Масленников М. Я. Гарантии законности в производстве по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. — 2011. — № 2 (14). — С. 3–11.
- xxi 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.