

УДК 34(091):342.951

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И СОСТАВ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ФАКТИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ

М. К. ЧУПРИС¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Анализируется фактически закреплённый порядок формирования и состав комиссий, вырабатываются предложения по данному вопросу, возможные к реализации. По итогам исследования отмечена необходимость укрепления кадрового состава комиссий по делам несовершеннолетних нижнего звена путем увеличения числа их членов, работающих на постоянной основе, до 4–5 специалистов; включения в состав комиссий лица, имеющего юридическое образование; назначения на должности секретаря лица, имеющего педагогическое или психологическое образование, образование в области социальной работы или социальных коммуникаций. Рекомендуется расширить участие в комиссиях на правах членов представителей молодежных организаций, учреждений спорта и культуры, активных жителей, которые пользуются авторитетом среди молодежи.

Ключевые слова: несовершеннолетние; комиссия по делам несовершеннолетних; порядок формирования и состав комиссии; обеспечение прав несовершеннолетних.

PROCEDURE FOR THE FORMATION AND COMPOSITION OF COMMISSIONS ON MINORS AFFAIRS IN THE REPUBLIC OF BELARUS: ACTUAL STATUS AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

М. К. CHUPRIS^a

^aBelarusian State University,
4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The objective of this work is the analysis of the commission and making developing proposals. According to the results of the research the necessity of strengthening staff of the commissions by increasing the number of members working on a permanent basis to 4–5 specialists; the inclusion of a person with a law degree in the commissions; appointment as a secretary a person who has a degree in education, psychology or education in social work or communications. It is also recommended to increase a participation of members who represent youth organizations, sports and culture organizations and active residents who are the examples among young people.

Keywords: minors; the commission on minors' affairs; arrangements for the composition of the commission; protection of the rights of minors'.

Образец цитирования:

Чуприс МК. Порядок формирования и состав комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Беларусь: фактическое состояние и предложения о совершенствовании. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2019;2:100–105.

For citation:

Chupris MK. Procedure for the formation and composition of commissions on minors affairs in the Republic of Belarus: actual status and proposals for improvement. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2019;2:100–105. Russian.

Автор:

Максим Кириллович Чуприс – аспирант кафедры конституционного права юридического факультета. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент С. Г. Василевич.

Author:

Maksim K. Chupris, postgraduate student at the department of constitutional law, faculty of law.
mchuprys@gmail.com

Введение

Порядок формирования комиссий по делам несовершеннолетних в Республике Беларусь (далее – КДН) предусмотрен Положением «О порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних», утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. № 1599 (далее – Положение).

Данный документ определяет порядок создания и деятельности комиссий, а именно – их состав и характер членства, порядок ведения заседаний, полномочия председателя, заместителя и секретаря, принятия решений, организационно-технического и финансового обеспечения их деятельности.

Указанное положение разработано в соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона Республики Беларусь от 31 мая 2003 г. № 200-З «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»), которым КДН закрепляются в системе органов профилактики

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и реализуют значительный объем полномочий в этой части.

Однако на сегодня очевидно, что КДН не могут ограничивать пределы своей деятельности только вопросами беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних. Возрастающее значение, придаваемое государством всей системе прав несовершеннолетних, и наличие КДН как единственного специально созданного органа по вопросам несовершеннолетних, указывает на необходимость изменений в отношении к КДН как органу, координирующему всю систему обеспечения прав несовершеннолетних в Республике Беларусь. Значит, будут возрастать требования к качественной реализации их функций, а также расширяться полномочия КДН. Это, в свою очередь, напрямую затронет кадровый состав комиссий, в связи с чем и возникает необходимость анализа порядка формирования и состава КДН и выработки предложений по этому вопросу, возможных к реализации.

Основная часть

В соответствии с Положением КДН образуются при органах государственного управления общей компетенции на трех организационно-правовых уровнях:

1) на республиканском (при Совете Министров Республики Беларусь);

2) на двух уровнях системы местного управления в порядке административной подчиненности:

- при облисполкомах (Минском горисполкоме);
- при райисполкомах, горисполкомах, администрациях районов в городах в качестве их структурных подразделений, которым они подотчетны, подконтрольны и осуществляют свою деятельность под их непосредственным руководством. У данных комиссий нет ведомственной подчиненности.

Решение о создании КДН и их персональном составе принимается органом, при котором они созданы.

При Совете Министров Республики Беларусь КДН состоит из председателя, заместителей председателя, секретаря, других ее членов из числа представителей республиканских органов государственного управления, а также представителей общественных объединений с их согласия. В соответствии с п. 3.13 Положения членами данной КДН становятся на общественных началах. Ее персональный состав утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 308 «Об образовании Комиссии по делам несовершеннолетних при Совете Министров Республики Беларусь» с изменениями и дополнениями и включает заместителя Премьер-министра Республики Беларусь (председатель), министра образо-

вания (заместитель председателя), заместителя министра внутренних дел – начальника милиции общественной безопасности (заместитель председателя), заместителя председателя комиссии по делам несовершеннолетних Минского горисполкома (секретарь), заместителя Председателя Верховного Суда, заместителя Генерального прокурора, заместителя Председателя Следственного комитета, первого заместителя министра здравоохранения, первого заместителя министра культуры, первого заместителя министра спорта и туризма, заместителя министра труда и социальной защиты, заместителя министра юстиции, заместителя министра жилищно-коммунального хозяйства, заместителя председателя Минского горисполкома, второго секретаря Центрального комитета общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи», заместителя председателя благотворительного общественного объединения «Мир без границ», генерального директора Международной общественной организации «SOS-Детские деревни», председателя общественного совета республиканского общественного объединения «Матери против наркотиков», председателя правления Международного общественного объединения «Понимание» и др.

Комиссия по делам несовершеннолетних облисполкома, Минского горисполкома создается соответствующим исполкомом областного уровня в составе председателя (заместитель председателя исполкома), заместителя председателя, секретаря комиссии, других членов из числа руководителей государственных органов, учреждений и иных ор-

ганизаций, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, или их заместителей, а также представителей общественных объединений с их согласия.

Комиссия по делам несовершеннолетних райисполкома, горисполкома, администрации района в городе создается соответствующими исполкомом, администрацией района в городе и состоит из председателя, являющегося по должности заместителем председателя исполкома или главы администрации района в городе, заместителя председателя, секретаря комиссии, социального педагога и педагога-психолога социально-педагогического центра, руководителей государственных органов, учреждений и иных организаций, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, или их заместителей, а также представителей общественных объединений с их согласия.

Члены КДН среднего и нижнего уровней, за исключением заместителя председателя и секретаря, исполняют обязанности на общественных началах. Должности заместителя председателя и секретаря вводятся в пределах установленной численности работников данных исполнительных комитетов (местных администраций).

Требование о назначении председателем комиссии заместителя председателя исполкома или главы местной администрации обосновано и способствует росту авторитета комиссий, успешному решению организационных вопросов их деятельности, оперативному выполнению принятых решений.

На заместителя КДН возлагаются значительные управленческие полномочия. Также особая роль в ее работе принадлежит секретарю, от умелой работы которого зависит оперативность деятельности комиссии. В соответствии с Положением он ведает вопросами организационно-технического обеспечения работы КДН, подготовки материалов (для рассмотрения на заседаниях) и документов, информирования заинтересованных органов и организаций о решениях комиссии, требующих такого информирования для последующей организации их исполнения и контроля за их исполнением. Он осуществляет также отдельные представительские функции (участие в судебных заседаниях по уголовным делам в отношении несовершеннолетних и направлению их в специальные учебно-воспитательные или специальные лечебно-воспитательные учреждения), совмещая их с исполнением функций заместителя председателя КДН райисполкома, горисполкома, администрации района в городе в случае отсутствия данного должностного лица.

Особый состав КДН обусловлен особенностями юридической природы органов, при которых они образованы, а их межведомственный характер –

нахождением КДН в структуре органов общей компетенции.

Количественный состав КДН не определен в законодательстве в отличие, например, от административных комиссий, которые в соответствии с абз. 2 п. 8 Примерного положения об административной комиссии, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября 2001 г. № 1396 с изменениями и дополнениями, формируются в количественном составе в зависимости от уровня: 9–11 человек (для административной комиссии при районном, городском исполнительном комитете и местной администрации) или 5–7 человек (для административной комиссии при поселковом и сельском исполнительном комитете). Поэтому количественные и качественные составы КДН с учетом общественного характера их деятельности различаются.

В настоящее время КДН решают много сложных комплексных вопросов (от воспитания несовершеннолетних до работы с родителями, учреждениями образования, привлечения к ответственности), ведут системную работу с несовершеннолетними. В состав КДН по сложившейся практике входит инспектор по делам несовершеннолетних, который, в соответствии со ст. 20 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» является представителем специального подразделения органов внутренних дел, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Однако один инспектор по делам несовершеннолетних не может оказать содействие КДН в качественной реализации всех закрепленных за комиссией функций из-за того, что на него возложены также другие вопросы в соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» и Законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Входящие в состав КДН другие члены отвлекаются от основной работы или ведут работу в комиссии в свободное от основной время, что не способствует результативности деятельности КДН. В свое время В. М. Хомичем уже отмечалось, что КДН «по своему составу и возможностям не могут вести повседневную работу с несовершеннолетними правонарушителями, скорее – это координирующие и контролирующие органы, хотя их полномочия сегодня шире» [1, с. 94]. С течением времени значение и полномочия КДН еще более расширяются.

Закономерно возникает вопрос о качественной и ответственной реализации задач, стоящих перед КДН. Очевидно, что такое структурное подразделение может выносить решения по выявленным фактам отклонения от установленных правил. Но КДН не может осуществлять планомерную деятельность

в области обеспечения прав несовершеннолетних, влиять на содержание дел в этой области, выступать координирующим центром других структурных подразделений исполкома и организаций, работающих на соответствующей территории.

Способом решения данной проблемы выступает изменение состава КДН через включение в нее (в дополнение к должностям заместителя председателя и секретаря) на постоянной профессиональной основе других членов. В частности, в настоящее время большая работа осуществляется социальными педагогами и педагогами-психологами. Кроме того, оформление документов и складывающиеся общественные отношения с участием несовершеннолетних требуют серьезной юридической оценки. Аналитиками отмечается количество и сложность индивидуальных дел, рассматриваемых КДН и требующих профессионального решения [2, с. 19; 3, с. 9; 4, с. 45]. Кроме того, вносятся разнообразные предложения о совершенствовании состава КДН и повышении роли общественности в их работе.

Отмеченная выше разнородность и сложность функций КДН, многообразие категорий дел, рассматриваемых ими, а также наличие как управленческих, так и деликтных полномочий, необходимость системного решения ряда вопросов, основанных на знаниях всего законодательства, предвидения проблемных полей, трудности в разграничении норм законодательства и другие юридические сложности требуют их привлечения к работе в КДН на постоянной профессиональной основе юриста. Их включение в состав КДН подкрепляется также необходимостью квалифицированного обобщения результатов работы комиссии и формулировки юридически значимых выводов, которые определяли бы приоритетные направления ее работы с учетом особенностей административно-территориальной единицы.

Наличие в КДН 4–5 человек, работающих на постоянной основе, повысит их личную ответственность за работу в ней, а значит, и за выносимые решения. Кроме того, такой шаг решит важную задачу повседневной работы с несовершеннолетними, воспитывающими их семьями, организациями, участвующими в обучении и воспитании несовершеннолетних. Для этого нужно будет четко разделить обязанности между членами комиссии, закрепив их документально в должностных инструкциях.

Предлагаемое количество членов КДН обусловлено необходимостью реализации ими ключевых функций. Функция, связанная с привлечением к ответственности, может быть закреплена за юристом, а координации – за секретарем.

Таким образом, в состав КДН должны включаться как члены, работающие на постоянной основе, в большем количестве, чем в настоящее время, так

и представители общественности. Состав комиссий может быть максимально большим и учитывать специфику административно-территориальной единицы (наличие спортивных, культурно-эстетических, религиозных и других организаций), количество несовершеннолетних, проживающих на ее территории.

Участие в КДН на правах членов представителей молодежных организаций, учреждений спорта и культуры обусловлено тем, что к работе по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних они должны привлекаться как можно более часто. Именно они привлекают несовершеннолетних к занятиям в спортивных секциях, клубах, творческих кружках, студиях, организуя их досуг с целью раскрыть и развить их способности, положительные личностные качества. На КДН могут быть возложены обязанности координирующего центра всех спортивных и творческих организаций, расположенных на соответствующей территории. Поэтому целесообразно расширить состав КДН для задействования в их работе представителей наиболее широкого круга упомянутых организаций. Следует согласиться с мнением о том, что «комиссии в этом смысле становятся институтами социализации и воспитания, принимая на себя общественные функции по воспитанию подрастающего поколения» [5, с. 46–47].

В литературе по исследуемой теме встречается заслуживающая внимания точка зрения о том, что целесообразно возродить участие профсоюзов, трудовых коллективов в работе КДН [5, с. 49]. Полагаем, что в каждом конкретном случае при формировании персонального состава КДН нужно учитывать также активность тех или иных образований, степень их влияния на несовершеннолетних, значимость и весомость на конкретной территории.

В состав КДН можно включать и активных жителей, которые пользуются авторитетом у молодежи. В частности, цели воспитания служит используемая отдельными КДН г. Минска практика привлечения к работе в комиссии известных спортсменов, артистов, специалистов в области науки и современных технологий, которые своим личным примером побуждают к отказу от девиантного поведения и помогают направить активность молодых людей в положительное русло. Хорошие результаты такой практики позволяют внести предложение о ее активном распространении. При согласии упомянутых равнодушных известных лиц можно включать их в состав КДН для работы на постоянной основе, а не только привлекать для участия в отдельных заседаниях.

Таким образом, определение персонального состава КДН не должно быть формальным. В него целесообразно включать лиц, заинтересованных в работе. Формирование состава КДН может быть

открытым и свободным. Главное условие – проживание физического лица или нахождение юридического лица (его филиала, представительства, структурного подразделения) на территории распространения компетенции КДН.

В связи с изложенным полагаем, что нет необходимости в нормативной правовой регламентации общего числа членов КДН, целесообразна лишь регламентация числа ее постоянных членов.

В существующем законодательстве предлагаем закрепить положение о том, что КДН нижнего уровня работает в составе членов, осуществляющих полномочия на постоянной профессиональной основе (4–5 человек), а также иных членов, осуществляющих свою деятельность на общественных началах. Количество и персональный состав КНД определяется исполкомом. В число постоянных ее членов включаются председатель и секретарь, как это определено в настоящее время, а также юрист, педагог (социальный педагог и (или) педагог-психолог) и инспектор (при установлении исполнительным комитетом необходимости в нем). Инспектором комиссии может быть также один из сотрудников структурных подразделений исполкома в области образования, здравоохранения, культуры и спорта, имеющий, соответственно, педагогическое, психологическое или медицинское образование. На него следует возложить функции по обеспечению контрольных полномочий КДН.

Что касается требований к секретарю, то следует иметь в виду, что данная должность является ключевой. Поскольку КДН должна быть наделена значительными координационными полномочиями, а ее задачи сводятся во многом к «общению с сотрудниками различных служб, несовершеннолетними и их родителями; сбору и анализу информации; разработке и внедрению индивидуальных

профилактических программ и др.» [6, с. 33], то при условии введения в состав комиссий юристов на должность секретаря целесообразно назначать лиц, имеющих высшее педагогическое, психологическое образование или образование в области социальной работы или социальных коммуникаций.

Наличие в составе КДН лиц, не работающих на постоянной основе, не являющихся юристами, но участвующих в принятии решений по вопросам привлечения к административной ответственности несовершеннолетних, их родителей или лиц, их заменяющих, вызывает обоснованную критику в среде юристов ([6, с. 34; 7] и др.).

Как отмечено, КДН сочетает в своей деятельности две различные группы функций: управленческие и административно-деликтные. Реализация последней группы функций требует наличия у лиц, ее обеспечивающих, профессионального юридического образования. Кроме того, должна иметься возможность привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, не справляющихся с выполнением этих функций в должной мере, что возможно только в отношении работников, занятых на постоянной основе, или в отношении других лиц, осуществляющих деятельность в комиссии в порядке представления по роду выполнения профессиональной деятельности (речь идет, в частности, об инспекторах по делам несовершеннолетних МВД Республики Беларусь).

Во избежание отмеченной проблемы предлагается принимать решения по административно-деликтным вопросам путем голосования членов КДН, работающих на постоянной и профессиональной основе (4–5 человек), и инспектора по делам несовершеннолетних. Остальные члены КДН имеют право участвовать в административно-деликтном процессе только до момента принятия решения по делу.

Выводы

В заключение следует отметить, что повышение роли и значения КДН в обеспечении реализации прав и свобод несовершеннолетних в Республике Беларусь может быть достигнуто путем укрепления состава КДН нижнего уровня с помощью следующих мер:

- увеличить число членов, работающих на постоянной основе, до 4–5 специалистов;
- включить в состав КНД лиц, имеющих юридическое образование;

- назначить на должность секретаря лицо, имеющее педагогическое, психологическое образование, образование в области социальной работы или социальных коммуникаций.

Предлагается увеличить участие в КДН представителей молодежных и спортивных организаций, учреждений культуры, активных местных жителей. Количественный и персональный состав КДН должен регулироваться спецификой административно-территориальной единицы.

Библиографические ссылки

1. Хомич ВМ. *Формы реализации уголовной ответственности*. Минск: БГУ; 1998. 132 с.
2. Тропина ЛИ. Создание комплексной системы профилактики правосудия в отношении несовершеннолетних, отработка ювенальных технологий на территории Московской области. *Вопросы ювенальной юстиции*. 2006;4:19–24.
3. Шульга АЕ, Сарана ВА. Преступность несовершеннолетних как угроза общественной безопасности России. *История государства и права*. 2006;9:8–10.

4. Лагошина Т, Хорьков В. Комиссии по делам несовершеннолетних. *Законность*. 2005;9:45–47.
5. Братановский СН, Деменчук ДВ. *Административно-правовое регулирование организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Российской Федерации*. Москва: Директ-Медиа; 2014. 138 с.
6. Банщикова СЛ. Административно-юрисдикционные полномочия комиссии по делам несовершеннолетних. *Современное право*. 2009;5:31–36.
7. Дугенец АС, Масленников МЯ. Организационные основы обеспечения социальной эффективности работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. *Административное право и процесс*. 2006;4:19–27.

References

1. Khomich VM. *Formy realizatsii ugovnoyi otvetstvennosti* [Forms of implementation of criminal liability]. Minsk: Belarusian State University; 1998. 132 p. Russian.
2. Tropina LI. [Creation of a comprehensive system of juvenile justice prevention, development of juvenile technologies in the Moscow region]. *Voprosy yuvenal'noi yustitsii*. 2006;4:19–24. Russian.
3. Shul'ga AE, Sarana VA. [Juvenile delinquency as a threat to public security in Russia]. *History of state and law*. 2006;9:8–10. Russian.
4. Lagoshina T, Khor'kov V. [Commission on Affairs of minors]. *Zakonnost'*. 2005;9:45–47. Russian.
5. Bratanovskiy SN, Demenchuk DV. *Administrativno-pravovoe regulirovanie organizatsii i deyatel'nosti komissii po delam nesovershennoletnikh v Rossiiskoi Federatsii* [Administrative legal regulation of the organization and activities Commissions on Juvenile Affairs in the Russian Federation]. Moscow: Direct-Media; 2014. 138 p. Russian.
6. Banshchikova SL. [Administrative and jurisdictional powers of the Commission on Juvenile Affairs]. *Modern Law Magazine*. 2009;5:31–36. Russian.
7. Dugenets AS, Maslennikov MY. [Organizational grounds for ensuring social efficiency of the Commission on Juvenile Affairs and protection of their rights]. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2006;4:19–27. Russian.

Статья поступила в редколлегию 15.02.2019.
Received by editorial board 15.02.2019.